Année 1955. — N° 13. Le numéro : 15 francs. 22 Juillet 1955.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 250 fr.; ETRANGER : 450 fr.
(*Compte chèque postal :* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1955

Séance du Mardi 12 Juillet 1955.

SOMMAIRE

Etude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire.

ÉTUDE DES PROBLÈMES D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL QUI RÉSULTENT DU PRINCIPE DE L'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. P. Vinot.

SOMMAIRE

Ire PARTIE. — *Origine et objet des travaux :*

I. — Origine de la saisine.

II. — Objet des travaux.

IIe PARTIE. — *D'où venons-nous ? Où en sommes-nous ?*

D'où venons-nous ?

I. — Origine et portée de la notion d'annualité.

II. — Signification budgétaire de l'engagement et de la liquidation de la dépense.

Où en sommes-nous ?

I. — Inconvénients financiers de l'annualité.

II. — Inconvénients imputables au vote tardif du budget.

III. — Inconvénients d'ordre économique et social propres à l'annualité.

IV. — Dérogations actuelles à l'annualité.

IIIe PARTIE. — *Que peut-on faire ?*

I. — Portée limitée de la saisine.

II. — L'information externe de la commission.

A. — La commission de la réforme budgétaire (commission Jacomet).

B. — Les auditions :

1° Audition de M. Mascard, représentant le directeur du budget ;

2° Exposé de M. Goetze, directeur du budget au ministère des finances, sur les projets de décrets-programmes ;

3° Audition de M. Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris ;

4° Audition de M. Barangé, rapporteur général du budget à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

III. — Les études de la commission :

1° La suggestion de la pluriannualité ;

2° Effets de l'annualité sur les différents types de dépenses publiques :

a) Cas des dépenses en capital (dépenses d'équipement) ;

b) Cas des dépenses de fonctionnement :
La règle : l'annualité ;
Des dérogations motivées et limitées ;

3° Les dépenses d'intervention de l'Etat ;

4° Recettes publiques et fluctuations économiques.

IV. — **Orientations :**

1° Un régime mixte ;

2° Le vote « par masses » ? ;

3° Esquisse d'une présentation dynamique des dépenses annuelles.

CONCLUSIONS.

ANNEXES.

I. — Discours de M. Pflimlin, ministre des finances et des affaires économiques, sur les décrets-programmes (extrait).

II. — Extrait de l'exposé fait par M. le professeur Vedel devant la commission des finances du Conseil économique.

Ire PARTIE

ORIGINE ET OBJET DES TRAVAUX

I. — Origine de la saisine.

Le conseil économique s'est saisi, le 8 juin 1954, de l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire.

Il avait déjà rencontré, sur des points particuliers, certains effets attribués à l'annualité. C'était le cas avec le rapport de M. Pierre Dumont sur les aspects techniques du logement. Partant de cet exemple important, mais particulier, le conseil économique incluait dans son avis du 30 juin 1953 les lignes suivantes: *considérant que la règle de l'annualité budgétaire, et les règles de la comptabilité publique en général, conduisent à une situation telle que les administrations disposent tantôt de trop de crédits — qu'elles consomment alors précipitamment avant la fin de l'année — tantôt de crédits insuffisants eu égard au volume des travaux qu'elles ont en cours, le conseil économique émet l'avis* (1) *que la règle de l'annualité doit être abandonnée et que les règles de la comptabilité publique, en général, doivent être entièrement refondues.*

Il était encore conduit à évoquer l'annualité au sein du groupe de travail formé dans le cadre de la commission de la production industrielle et chargé de l'étude des conditions de passation des marchés publics.

C'est toutefois sur l'initiative de M. André Philip que le conseil se trouve appelé à se prononcer sur *les problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire.*

Au cours de discussions qui se déroulaient en 1954, à la commission des finances, M. André Philip avait souligné l'importance des problèmes de l'annualité budgétaire et de leurs conséquences. M. Ferré, président de la commission, ayant fait connaître au bureau le souhait de la commission que le conseil se saisisse de cette étude, le bureau proposa au conseil de mettre celle-ci à l'ordre du jour de ses travaux, et de la confier à la commission des finances, du crédit et de la fiscalité.

⁂

Telle fut l'origine d'une série de travaux du plus haut intérêt qui ont occupé 16 séances de votre commission, et qui ont donné lieu à des auditions à la faveur desquelles la commission a bénéficié de l'autorité et de l'expérience des personnalités qu'elle a entendues: M. Barangé, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale; M. Vedel, professeur à la faculté de droit de l'université de Paris; M. Goetze, directeur du budget et M. Mascard, administrateur en fonction auprès de cette direction.

Indépendamment de ces interventions, la commission a mis à profit les études déjà accomplies, au premier rang desquelles il faut citer, outre une note déjà ancienne mais demeurée fort utile de M. Compeyrot, les travaux de la commission d'étude de la réforme budgétaire présidée par M. le contrôleur général Jacomet qui, s'il n'a pas été entendu par la commission, ne s'est pas désintéressé de son travail et a été d'un précieux avis pour votre rapporteur.

II. — Objet des travaux.

En abordant cette étude, la commission ne pouvait certes oublier qu'aux termes de l'article 1er de la loi n° 51-355 du 20 mars 1951, relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique, l'examen du budget se trouve expressément exclu de la compétence du Conseil.

Mais il apparaissait aussitôt que ce qui est visé est l'adoption des dispositions financières du budget; et non pas l'examen des procédures et des conditions de vote des lois de finances.

Une note communiquée par le bureau apportait à ce propos les précisions suivantes:

« C'est sans doute très précisément l'examen du budget entendu selon la définition traditionnelle qui en est donnée, à savoir « l'acte qui prévoit et autorise les dépenses de l'Etat ainsi que les recettes destinées à couvrir celles-ci » qui est visé par cette interdiction.

« En revanche, il n'apparaît pas qu'il soit interdit au Conseil de faire connaître son avis sur le mode de présentation du budget, au moment où il s'agit de fixer par une loi organique ce mode de présentation et compte tenu du fait que si la nécessité de procéder à une réforme du mode de présentation du budget s'est manifestée, c'est pour répondre à une évolution des conceptions économiques et sociales qui n'a pas été sans avoir des incidences sur la conception de ce que doit être le budget et son rôle ».

Cette même note formulait les questions qui pouvaient être posées dans le cadre de la saisine de la façon suivante:

« Quels sont, du point de vue économique et social, les inconvénients qui résultent de l'application du principe de l'annualité budgétaire ?

« Quels moyens permettent d'éviter ces inconvénients ? »

C'est pour s'efforcer d'y répondre que la commission des finances se mettait aussitôt à l'œuvre.

IIe PARTIE

D'OU VENONS-NOUS ? OU EN SOMMES-NOUS ?

D'OU VENONS-NOUS ?

I. — Origines et portée de la notion de l'annualité budgétaire.

Le maniement des finances publiques engage des responsabilités très lourdes; l'exercice de celles-ci doit nécessairement s'entourer de garanties qui impliquent l'existence de règles rigoureuses.

L'application de ces règles ne peut qu'être ressentie comme une cause d'entraves auxquelles on se heurte avec un mécontentement qui devient d'autant plus vif qu'on en a davantage perdu de vue l'origine. Mais inversement, lorsque cette origine devient lointaine et s'estompe, ne peut-il pas advenir aussi que l'on conserve, par simple accoutumance, des règles qui ont pu être autrefois fondées, mais dont, sans qu'on y ait pris garde, la raison d'être aurait disparu ? Tel est-il le cas en ce qui concerne la pratique de l'annualité budgétaire ? C'est ce qu'il importait d'examiner dans le cadre de la saisine du Conseil économique.

Cependant, on doit observer que l'annualité n'est que *l'une* des formes que revêt *un ensemble* de disciplines constituant un tout cohérant. Le principe de l'annualité va de pair avec le principe de l'unité budgétaire (1). Est-il possible de discuter isolément l'un ou l'autre de ces principes sans mettre en cause tous les autres ? On peut avoir sur une telle indissociabilité des opinions différentes; mais on doit constater qu'en fait, *l'unité* budgétaire, elle aussi aura été battue en brèche au cours de la même période où la notion de l'annualité était critiquée sur le plan théorique, et où elle faisait l'objet de dérogations dans la pratique des finances publiques.

Pour nous limiter à la seule règle de l'annualité, et pour en situer la portée, il faut se replacer dans la situation dans laquelle historiquement elle a pris naissance.

Les finances publiques au XIXe siècle.

Dans son rapport général sur la présentation du budget, établi dans le cadre de la commission de la réforme budgétaire, M. le contrôleur général Hervieu écrivait:

« Notre réglementation budgétaire actuelle nous vient de la Restauration. Dans la rigoureuse simplicité de sa forme première elle répondait pleinement aux tendances d'une époque qui ne reconnaissait à l'Etat pour fins essentielles que d'assurer la sécurité du territoire, de protéger la vie et les biens des individus, de dispenser partout et pour tous la justice.

« Limitée à l'accomplissement de ces tâches, la dépense publique devait logiquement rester *modique* et *sans influence profonde sur l'économie.* Inversement, la permanence des besoins comportait la conviction qu'il fallait soustraire la

(1) 123-3°. — Avis sur l'étude du problème général du logement du 30 juin 1953, *Journal officiel*, Conseil économique n° 20, du 21 août 1953.

(1) Les règles traditionnelles de la doctrine budgétaire: unité, universalité, annualité, spécialité des crédits par chapitres, constituent les procédures les plus simples et les plus rigoureuses qu'il soit possible de concevoir pour satisfaire aux nécessités politiques ou administratives qui commandent l'organisation du budget. (La structure interne du budget. Projet sur « La réforme budgétaire » élaboré par la commission présidée par M. le contrôleur général Jacomet, 1951, page 30).

dépense publique aux fluctuations de l'économie, en la couvrant par des impôts calculés sur des bases économiquement stables.

« L'Etat n'ayant à participer que d'une manière exceptionnelle à la transformation de richesses, la consommation du crédit ne trouvait, en règle générale, sa justification que dans l'objet même de la dépense, dans la nécessité de service public à laquelle celle-ci s'appliquait, et nullement dans la création ultérieure d'une recette corrélative qui en eût fourni la mesure. Il n'y avait donc pas intérêt à compartimenter le budget par des rapprochements localisés de recettes et de dépenses. L'unité et l'universalité imposaient sans réserve leurs qualités incontestables de clarté et de sincérité.

« L'annualité des crédits paraissait enfin convenir parfaitement à des dépenses de caractère purement administratif, lesquelles sont le plus souvent à base de tarifs ou de forfait.

« La comptabilité publique pouvait, dans une telle occurrence, limiter son objectif à constater des créances et des charges et à contrôler la régularité des opérations d'encaissements et de payements qui en résultent.

« Des structures administratives simples et immuables, des opérations financières de types peu variés facilitaient la tenue de comptes clairs et intelligibles et leur reddition dans des conditions satisfaisantes de rapidité. »

⁂

D'autre part, dans un opuscule sur les finances publiques, M. Duverger observe que : « La règle de l'annualité budgétaire est née de la conjonction d'un souci politique et d'une pratique financière ».

« Historiquement, expose-t-il, son développement est lié à celui du régime parlementaire et du contrôle des assemblées sur le Gouvernement : celles-là refusant à celui-ci des subsides permanents afin d'empêcher qu'il ne soit trop libre. Le principe de l'annualité s'est d'abord appliqué à l'impôt ; mais, avant d'accorder son renouvellement, les parlementaires prirent l'habitude de réclamer un tableau de la situation financière de l'Etat et particulièrement des dépenses qu'il devait engager avec les recettes réclamées ; ainsi l'annualité des évaluations des dépenses a-t-elle complété naturellement celle des autorisations de recettes. »

⁂

II. — Signification budgétaire de l'engagement et de la liquidation de la dépense.

Pour situer plus précisément la portée de la notion d'annualité, il faut encore distinguer les diverses phases d'une opération de dépense. A l'occasion des travaux de la commission de la réforme budgétaire, un rapport distinguait cinq étapes :

« Savoir : l'engagement, la constatation du service fait, la liquidation, l'ordonnancement et le payement qui ne présentent pas toutes la même importance. La troisième, la liquidation, n'est qu'une suite nécessaire à la constatation du service fait. Quant à l'ordonnancement et au payement, ce sont deux opérations jumelées, la première étant simplement l'ordre dont la seconde est l'exécution. Il ne reste donc que trois opérations principales : l'engagement, l'exécution du service fait et l'ordonnancement-payement.

« Sur laquelle d'entre elles porte l'autorisation budgétaire ? Jusqu'à présent, en droit français, la réponse n'est pas douteuse. L'acte essentiel visé par l'autorisation, c'est *l'exécution du service*. La limitation porte directement sur le service fait, c'est-à-dire sur l'opération même en vue de laquelle le crédit est accordé. C'est en effet, sauf exception, *la date de l'exécution du service* qui détermine l'exercice d'imputation et c'est le montant des services faits dans l'année qui peut seul être imputé à l'exercice correspondant.

« Les droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget » (Loi du 25 janvier 1889.) « L'exercice est l'ensemble des droits et des charges d'une même année. » (Le contrôle de l'engagement des dépenses.)

Ces distinctions d'aspect théorique sont d'une très grande importance pratique au regard de la question de l'annualité.

Il pourra se faire, en effet, que l'on soit sorti apparemment de l'annualité — mais seulement, par exemple au regard de l'autorisation de dépense — et que l'on demeure en réalité dans le cadre de l'annualité, et tributaire des inconvénients qui sont reprochés à celle-ci, si la pluriannualité n'entraîne pas aussi certaines conséquences au stade de l'autorisation de payement.

⁂

Du seul point de vue budgétaire, sans considérer l'exécution du service qui est la contre-partie de la dépense, nous nous retrouvons en présence de quatre temps : engagement, liquidation, ordonnancement, payement, dont les deux derniers peuvent être considérés ensemble ; ce qui nous ramène encore à trois temps au regard desquels il convient d'examiner le mécanisme budgétaire.

Ces trois temps peuvent, pour des opérations simples, se bloquer au cours d'un même exercice annuel budgétaire. Mais tel n'est pas toujours le cas ; et notamment cela est impossible lorsqu'il s'agit de dépenses de longue durée appelées à chevaucher nécessairement sur plusieurs années.

La commission présidée par M. le contrôleur général Jacomet s'est efforcée de distinguer juridiquement ces divers temps de l'acte de dépense. Mais elle observe que ces formules théoriques ne parviennent pas toujours à décrire « la suite exacte des opérations qui prennent place entre la décision initiale par laquelle le Parlement accorde les crédits et l'acte final du payement du créancier. Cette suite comporte, selon les cas, *plus* ou *moins* d'opérations que n'en retient la formule ».

« Elle est très simplifiée dans le cas de la dette. Engagement, liquidation et ordonnancement se situent hors du cadre de l'année financière qui ne prend en charge que le payement.

« Pour les dépenses de personnel, l'ordonnancement s'inscrit également dans le cycle budgétaire ; mais cette opération simple n'est pas de nature à compromettre l'exécution en temps voulu du budget.

« Il n'en est plus de même avec les dépenses de matériel et de travaux. L'engagement et la liquidation font ici partie intégrante du processus de l'exécution du budget qui comporte en outre un certain nombre d'opérations préliminaires : répartition ministérielle des crédits entre les services d'exécution, mise au point par ceux-ci des projets techniques et rédaction des marchés.

« Et l'engagement des dépenses de la sorte est un acte complexe et progressif. La procédure débute par un appel de service ; un délai s'ouvre alors pour la remise des soumissions, leur dépouillement et toutes les tractations diverses qui précèdent la conclusion définitive du marché.

« C'est ce marché qui constitue à proprement parler l'engagement des deux parties. Mais la dette n'existe pas encore de ce seul fait ; *elle ne se constitue que progressivement* au fur et à mesure de l'exécution par la partie contractante de ses propres engagements.

« La liquidation, l'ordonnancement et le payement se trouvent donc rejetés au terme d'une succession de délais dont le dernier, qui correspond à l'exécution même du contrat, peut atteindre une longueur telle qu'il suffirait à lui seul à compromettre l'exécution complète de la dépense dans le cadre exigu de l'année financière.

« Et les difficultés inhérentes à la nature même des dépenses de matériel ou de travaux s'aggravent lorsque ces dépenses doivent être associées en programmes.

« Il y a tout d'abord à cela des raisons techniques évidentes : le couvreur passe après le charpentier et le plâtrier après le maçon.

« Mais il y a aussi des raisons économiques : il convient en effet de tenir compte de l'influence qu'exerce sur les prix de revient le nombre d'appels de service lancés simultanément pour des productions relevant de la même technique. Le souci de ménager les deniers de l'Etat incite à procéder au classement de marchés bloqués par grandes séries ou par chantiers importants.

« Il importe, en effet, d'observer qu'un carnet de commandes régulièrement garni, procure à l'industriel toute facilité pour régler au moindre prix les problèmes financiers qui se posent à lui, et lui permet, d'autre part, d'amortir les frais qu'il peut engager pour perfectionner ses méthodes de production et poursuivre, par la recherche du meilleur rendement, l'abaissement de ses prix de revient.

« Et le temps n'est plus où l'on pouvait soutenir que l'Etat ne doit pas se préoccuper de tels problèmes. »

OU EN SOMMES-NOUS ?

I. — Inconvénients financiers de l'annualité.

La notion de l'annualité du budget s'accompagne de l'évocation de deux types d'inconvénients que la commission a rencontrés au cours de ses travaux et dont elle a dû mesurer la portée et analyser les causes réelles.

a) Inadaptation aux dépenses qui doivent s'étendre sur plusieurs années :

Un inconvénient grave de l'annualité — en la supposant appliquée dans toute sa rigueur — tient au fait qu'en matière de dépenses d'équipement, il est de gros investissements qui ne peuvent être menés à bien au cours d'un seul exercice budgétaire. L'exécution de certains travaux s'échelonne nécessairement sur plusieurs années. Or, l'engagement de la dépense devant porter sur le premier exercice, puis sur chacun des suivants, n'a de raison d'être que si l'opération doit être poursuivie jusqu'à son terme; à défaut, les crédits partiels déjà engagés se traduiront seulement par des travaux partiels, parfois totalement inutilisables; dans ce cas, la dépense aura été vaine (1).

L'annualité n'est déjà plus rigide.

Toutefois, cet inconvénient n'est plus entier. En effet, il apparaît possible d'y échapper en recourant à un dispositif de « lois de programmes ». De telles lois existent d'ores et déjà; affranchies du cloisonnement annuel, elles peuvent comporter des autorisations d'engagement de dépense s'étalant, dès l'origine, sur plusieurs années.

Dans ces conditions, l'inconvénient imputable à la rigidité d'une annualité entendue au sens strict, se trouve atténué, du moins pour ce qui concerne les opérations faisant l'objet de telles lois de programmes. On pourrait même supposer qu'il serait, de ce seul fait, écarté. Mais on a pu objecter que la pratique des lois de programmes n'offrait pas à cet égard des garanties suffisantes, dans la mesure où, comportant bien l'engagement de dépense, elles n'entraînaient pas l'assurance d'une autorisation de payement correspondante, dans les délais utiles.

De dérogation ou de particularité qu'elle est au départ, cette pluri-annualité fragmentaire devrait-elle être élargie, complétée par des mesures portant sur l'échelonnement des payements, et systématisée ? Devrait-on aboutir ainsi à une conception qui se traduirait par la suggestion d'un « budget de législature » ? Tel est l'un des points sur lesquels la commission des finances avait à dégager un avis.

b) Incitation à la dépense :

Un second reproche que l'on s'est accoutumé à adresser à l'annualité des dépenses publiques résulte de la situation où se trouvent les administrations dotées de crédits annuels, dans les cas où le crédit n'est pas épuisé à l'approche de la fin de l'exercice. A ce moment, elles peuvent craindre que, lors de la détermination du montant du crédit qui leur sera alloué pour l'année suivante, ce soit le montant de leurs dépenses effectives qui serve de précédent et de base, et non la reconduction du crédit précédent, partiellement inemployé. Pourtant, même s'il leur a été possible, au cours d'une année, de faire face à leurs besoins avec une dépense réduite, il se peut que ces circonstances favorables ne se renouvellent pas et que le montant du crédit qui s'est avéré supérieur aux besoins n'en soit pas moins effectivement nécessaire au cours de l'exercice suivant.

Aussi a-t-on pu déplorer que, dans ces conditions, le système existant constitue, pour les administrations désirant sauvegarder le montant de leurs crédits ultérieurs, une certaine incitation à la dépense. Les services se trouvent en effet poussés à consommer, sur la dernière partie de l'exercice, le reliquat de crédit non employé jusqu'alors, en l'employant à des dépenses qui ne s'imposeraient pas; ceci à seule fin d'éviter que le montant du crédit futur soit rogné du fait, précisément, qu'une économie ait pu être précédemment réalisée.

Cependant, si des exemples typiques de cette façon de procéder ont pu être cités, ils remontent généralement à plusieurs années. Une discussion serrée a lieu, lors de la préparation de chaque budget, entre l'administration des finances et chaque département ministériel. Elle doit précisément avoir entre autres objets d'amenuiser les crédits qui seraient susceptibles de faire apparaître un solde superflu en fin d'exercice.

(1) Au cours de la discussion du projet d'avis, des exemples concrets ont été évoqués, portant sur des opérations demeurées inachevées, et dans lesquelles la dépense déjà effectuée a été supportée en pure perte.

II. — Inconvénients imputables au vote tardif du budget.

Des consultations auxquelles s'est livrée la commission des finances et qui ont donné lieu à des exposés du plus haut intérêt, ainsi que des échanges de vues auxquels il a été procédé, il a pu ressortir une vue plus précise des inconvénients de la situation présente en matière d'établissement du budget, ainsi que des causes auxquelles ces inconvénients sont imputables.

Parmi ces causes, la pratique de l'annualité budgétaire semble au premier abord apparaître en tout premier rang. C'est ainsi que maintes doléances ont été recueillies, relatives à l'impossibilité d'entreprendre ou de poursuivre certains travaux, à l'entrée d'une année nouvelle, faute de décisions sur les crédits nécessaires à ces réalisations. Ces doléances ont été confirmées par le groupe de travail sur les marchés publics. Cependant, il apparaît à l'examen que cet inconvénient n'est pas imputable tant au caractère annuel de la fixation du budget qu'au fait que, de façon très fréquente, le budget se soit pas voté dans les délais voulus. Dès lors, il s'établit un hiatus entre la clôture d'un exercice et l'ouverture normale de l'exercice suivant.

Cette rupture donne lieu à un raccordement de fortune, par le recours aux douzièmes provisoires. Cependant, ceux-ci étant à base de reconduction des dépenses antérieures, ils ne se prêtent pas à l'introduction de crédits d'équipement nouveaux.

Finalement cette procédure, entravant les réalisations nouvelles, ne permet même pas d'assurer la poursuite normale et la continuité de travaux déjà en cours.

Ces à-coups et ces causes d'interruption dans les travaux effectués pour le compte de l'Etat entraînent pour les entreprises un alourdissement des prix de revient, tant en ce qui concerne l'équipement qu'en ce qui concerne le recrutement et la stabilité du personnel. Ces conditions de travail plus désavantageuses pour les fournisseurs, se répercutent sur la formation des prix et les conditions de passation des marchés; elles sont, en dernière analyse, supportées par le contribuable lui-même.

Il importe donc de distinguer, parmi les griefs qui ont été formulés, ceux qui s'attachent à la pratique même de l'annualité et ceux qui sont liés au retard persistant dans l'adoption du budget.

Il va de soi qu'une erreur de diagnostic à cet égard conduirait à chercher des remèdes à des inconvénients qui ne sont pas, en réalité, à l'origine du mal; et à laisser celui-ci subsister en croyant avoir agi en vue de l'écarter.

III. — Inconvénients d'ordre économique et social propres à l'annualité.

Les deux inconvénients propres à l'annualité qui viennent d'être rappelés sont surtout des inconvénients d'ordre financier. Mais l'objet de la saisine porte sur les inconvénients qui peuvent être relevés « du point de vue économique et social ».

Sous cet angle ainsi délimité, il n'apparaît ni possible, ni désirable de séparer un double aspect qui doit être considéré de façon indissociable.

C'est d'abord au niveau des entreprises ayant à exécuter des marchés de l'Etat que de tels inconvénients se feront sentir pour elles-mêmes et pour leur personnel — et, par voie d'alourdissement de leurs prix, pour le contribuable.

Pour les entreprises, l'incertitude de la date de mise en route des travaux, ou de la passation des marchés, et de l'importance de ceux-ci, est défavorable à la réalisation d'un effort d'équipement en rapport avec un ensemble de travaux qui serait connu, et assuré avec régularité.

Mais les inconvénients qui se manifestent du côté de l'équipement et du matériel, ne se font pas moins sentir du côté du personnel.

Il devient difficile de former et de maintenir des équipes avec leur encadrement. Il faut traverser des périodes où l'on devra, soit les maintenir au complet malgré le fléchissement du travail, soit les réduire et licencier du personnel — avec la perspective de devoir réembaucher lorsque les marchés escomptés se trouveront confirmés. Mais une équipe ne fournit pas d'emblée son rendement normal; une période de mise en place, comportant une déperdition de temps et d'efforts, est ainsi à renouveler.

Cet état de choses ne fait, en somme, que placer les fournisseurs de la collectivité et de l'Etat dans les conditions mêmes d'incertitude et de risque qui sont la norme pour des entreprises qui travaillent pour le « marché ». Mais aussi les prix de revient de celles-ci sont-ils affectés en conséquence. Les prix de revient des fournisseurs de la collectivité ne le sont pas moins — mais ici pour des raisons qui seraient évitables. Et si ces causes ne sont pas évitées, leurs effets se répercutent de maintes manières sur les conditions d'exploitation.

Ce ne sont pas seulement les prix de revient en eux-mêmes — avec une utilisation irrationnelle du personnel et du matériel — qui se trouveront inutilement surchargés; mais la trésorerie des entreprises, elle aussi, se trouvera atteinte, entraînant l'obligation d'un recours au crédit lui aussi onéreux, et qui pèse encore sur les prix de revient; toutes causes qui ne manqueront pas de se faire sentir sur les coûts des marchés.

Mais ces conséquences, vues du côté des entreprises, et que l'on qualifiera d' « économiques », ont leur contre-partie du côté du personnel — au niveau de chaque entreprise considérée en particulier; à l'égard de l'emploi, au niveau de l'économie générale. On aura tendance à les qualifier alors de « sociales » — bien que ce soient *les mêmes*, et qu'il soit inexact de les dissocier de cette manière, alors qu'en réalité, et du côté des entreprises comme du côté du personnel, on se trouve en présence de répercussions d'ordre socio-économique.

Il serait superflu de s'étendre longuement sur les inconvénients de tous ordres d'une telle cause d'instabilité et d'insécurité de l'emploi, qui se fait sentir non seulement dans les entreprises travaillant directement sur les marchés de l'Etat, mais dans tous les cas où des fonds publics viennent seulement concourir à des réalisations quelconques, subordonnées à cet apport financier de la collectivité.

Il suffira sans doute de noter ici que, si l'on a pu juger un peu étroite la formulation littérale de l'objet de la saisine, nous sommes bien là en présence de conséquences d'ordre économique et social des pratiques budgétaires — tant du jeu de l'annualité en elle-même que des retards répétés auxquels donne lieu l'adoption du budget.

Nous avons vu que ces retards étaient pour beaucoup dans les maux que l'on impute souvent à l' « annualité ». Cependant, ce n'est pas là une explication suffisante; car même s'il y avait vote régulier des dépenses publiques, mais selon la règle de l'annualité, il ne deviendrait pas encore impossible d'entreprendre sur des bases sûres des opérations de longue haleine.

Mais, en outre, si l'annualité était seule en cause, il semble qu'il suffirait d'user de la procédure des lois de programme pour y porter remède. Or, nous avons vu qu'on avait pu faire valoir que même dans des domaines où existaient des lois de programmes, on avait encore rencontré des difficultés de financement — les payements ne suivant pas toujours au rythme souhaitable les autorisations de dépenses.

IV. — Dérogations actuelles à l'annualité.

Ainsi n'est-il pas superflu de se remettre en présence non seulement des disciplines que l'on éprouve la tentation de secouer, mais des raisons qui ont donné lieu à l'établissement de ces « verrous » et de ces « parapets ». Parmi ces raisons, quelles sont donc celles qui peuvent demeurer fondées et valables dans les conditions présentes; quelles sont celles qui peuvent apparaître périmées, de sorte que, les conditions générales ayant changé, il y aurait lieu de modifier délibérément les règles que des conditions générales antérieures avaient pu rendre nécessaires ?

En fait, il ne s'agit plus de savoir si le principe de l'annualité *devrait* être conservé dans toute sa rigueur; car d'ores et déjà, il a subi dans la pratique des entorses entraînées par les circonstances.

« ... la structure budgétaire ainsi conçue s'est avérée à l'usage d'une rigidité excessive et a fini par se disloquer sous la pression des événements.

« L'exécution des dépenses de travaux et de fabrication n'a pu tenir dans le cadre étroit de l'année financière.

« Des masses budgétaires toujours plus importantes ont été disjointes, ou maintenues hors du budget de l'Etat, pour être soumises à des régimes de gestion de types extrêmement divers.

« Enfin, l'accroissement considérable du nombre des faits comptables à saisir, la multiplication des chapitres d'imputation, ont singulièrement compliqué l'établissement des comptes publics, et retardé leur production devant le Parlement au point de leur donner le caractère anodin de documents historiques.

« Et le Parlement ne peut tirer d'une documentation trop ancienne les enseignements qui lui permettraient d'apprécier le bien-fondé des prévisions budgétaires qui lui sont soumises chaque année ».

(La structure interne du budget.)

(Projet de la commission Jacomet.)

Apparition des « lois de programmes ».

Ces entorses ont eu lieu sous l'empire de la nécessité de mener à bien des programmes suivis dont l'exécution s'étalait sur plusieurs années. On doit noter que ce besoin a été ressenti plus particulièrement à l'égard des exigences des programmes militaires.

C'est ainsi que la notion de loi de programme apparaît pour la première fois il y a plus d'un demi-siècle à l'occasion de la mise sur pied d'un programme de construction navale.

Plus près de nous, au cours de la période qui précède les hostilités de 1939, c'est encore dans la poursuite d'un programme d'armement que les entraves de l'annualité budgétaire sont le plus vivement ressenties et qu'elles donnent lieu à la préparation du décret du 21 avril 1939.

Mais ces nécessités se manifesteront aussi, non seulement pour des dépenses d'ordre militaire, mais devant tout problème d'équipement de grande envergure.

Dès le début des travaux de la commission il a pu être observé que la question se posait différemment au regard des dépenses de fonctionnement. Il n'est pas inutile d'examiner plus profondément les différences qui apparaissent entre les deux types de dépenses.

Pluriannualité et irrévocabilité.

Vis-à-vis d'un programme d'équipement, l'obtention des meilleurs prix de revient, donc des coûts de marché les moins onéreux pour l'Etat, comporte nécessairement l'adoption de mesures qui entraîneront l'irrévocabilité de la dépense; d'où la nécessité de la pluriannualité.

Au regard des dépenses de fonctionnement, il n'est pas nécessaire, pour assurer l'irrévocabilité, qu'il y ait budget pluriannuel: parmi les dépenses publiques permanentes, il en est bon nombre qui sont irrévocables en permanence. C'est le cas des dépenses de personnel à l'égard du personnel doté d'un statut conférant irrévocabilité; c'est encore le cas du service des retraites et pensions; c'est aussi celui d'un minimum de dépenses de matériel consommable, sans parler du renouvellement minimum de matériel d'équipement.

Ainsi, de proche en proche, ne reste-t-il plus guère de dépenses qui n'offrent pas la caractéristique de l'irrévocabilité et l'on se trouve bien, en effet, en présence d'une extrême incompressibilité d'une fraction très importante des dépenses publiques; ce que l'on manquera pas de déplorer lorsque, ne considérant plus les choses sous le jour de la critique de l'annualité, on les abordera du point de vue de la recherche d'un abaissement des dépenses publiques.

IIIe PARTIE

QUE PEUT-ON FAIRE ?

I — Portée limitée de la saisine.

Le Conseil économique ne doit ici laisser planer aucune illusion sur la portée et les conséquences d'une réforme des pratiques budgétaires portant sur la durée de la période sur laquelle s'étendent certains groupes de dépenses, ces groupes constituant une fraction importante des dépenses publiques.

Le fait de voter les dépenses appartenant à ces groupes pour plusieurs années à la fois présente des avantages déterminés et limités, et permet d'écarter certains inconvénients. Il peut en résulter un meilleur aménagement des dépenses publiques

de ce type: un certain allégement de celles-ci par la passation de marchés dans des conditions qui devraient en permettre un meilleur coût, ou un rendement amélioré à concurrence d'une même dépense.

De telles améliorations, si appréciables et si nécessaires soient-elles, demeurent cependant d'un ordre subsidiaire, par rapport au coût principal des dépenses considérées (1).

Si elles peuvent être de nature à permettre marginalement une économie, donc à changer en équilibre un léger déficit, elles ne sauraient être de nature en elles-mêmes à rétablir l'équilibre si l'on se trouve dans un état de déficit important et persistant.

Endiguer l'endettement public — du moins l'endettement qui ne s'accompagne pas d'un enrichissement corrélatif en capital d'équipement — est une chose; mettre un meilleur ordre dans la façon dont on s'endette et dont on continue à s'endetter en est une autre, et ne constitue qu'une ambition beaucoup plus modeste.

La première est un problème dont le Conseil économique pourra avoir à se préoccuper, mais qui demeure extérieur à la présente saisine.

A la seconde se borne notre problème actuel; et si des pratiques budgétaires améliorées sont propres à rendre possibles des améliorations, on ne doit pas attendre de celles-ci qu'elles procurent à elles seules des finances saines, lesquelles dépendent de toutes autres conditions et exigent de tous autres efforts.

Il ne conviendrait donc pas de laisser se répandre l'opinion que, parce que le Conseil économique aura déposé ses conclusions sur le problème — restreint — de l'annualité budgétaire, il se serait prononcé sur le problème — général — des finances publiques; et moins encore l'idée qu'il aurait, dans ce travail, fixé les conditions d'un rapport convenable entre les dépenses publiques et la capacité contributive d'un pays. Tout au plus aura-t-il cherché à situer dans quel cadre un tel rapport, s'il est poursuivi et obtenu par ailleurs, devrait s'inscrire.

II. — L'information externe de la commission.

A. — *Les travaux de la commission de la réforme budgétaire* (commission Jacomet).

Le Conseil économique avait été précédé, dans l'étude du problème de l'annualité budgétaire, par la commission de la réforme budgétaire, présidée par M. le contrôleur général Jacomet, et dont les travaux et rapports constituent en la matière une documentation irremplaçable — et dont on doit regretter qu'il soit impossible de la résumer ici.

Cette commission avait été constituée en vue de faciliter l'élaboration de la loi organique prévue par l'article 16 de la Constitution.

Ses travaux qui se sont poursuivis pendant quatre ans ont abouti à la rédaction d'un avant-projet de loi organique qui a été publié avec en introduction trois rapports, l'un de M. A. Le Hénaff, contrôleur général de la marine, l'autre de M. P. Hervieu sur la présentation du budget, le troisième de M. Le Hénaff sur le contrôle de l'exécution du budget.

Ces rapports conservent toute leur valeur documentaire. Par contre, le projet, qui avait été élaboré dans des conditions générales actuellement très modifiées, n'a pas retenu longuement l'attention de la commission des finances; celle-ci a estimé devoir faire porter ses travaux sur les dispositions qui peuvent être à recommander dans la situation présente.

On n'en doit pas moins rendre hommage aux efforts déployés par la commission de la réforme budgétaire, sous l'autorité de M. le contrôleur général Jacomet. Il n'apparaît pas douteux que si l'application stricte de l'annualité a reculé, et si les actuels travaux du Conseil économique concluent, pour une partie déterminée des dépenses publiques, à une franche pluriannualité, les efforts dépensés par M. le contrôleur général Jacomet et ses collaborateurs sont pour beaucoup dans cette orientation. Ils auront contribué à mettre en cause des « principes » qu'il pouvait n'y avoir pas lieu de continuer à observer aveuglément; peut-être estimeront-ils trouver, dans les conclusions auxquelles a abouti le Conseil, une preuve que les idées qu'ils ont semées n'auront pas été répandues en vain.

(1) Au cours des débats, M. Richard, président du groupe de travail pour l'étude des marchés publics, mettait en avant la possibilité d'un abaissement de 10 p. 100 d'une partie importante de ces marchés.

B. — *Les auditions.*

Les diverses auditions auxquelles il a été procédé devraient donner lieu à un compte rendu détaillé portant également sur les échanges de vues auxquels elles ont donné lieu. Malheureusement, chacune d'entre elles prendrait un développement qui ne peut trouver place dans le cadre du présent rapport. Nous devons donc nous borner à donner de chacune l'analyse condensée qui ressort des procès-verbaux de la commission.

1° Audition de M. Mascard, représentant M. le directeur du budget.

M. Mascard a souligné devant la commission qu'au point de vue de l'administration chargée de les effectuer, aucune dépense publique, à quelque catégorie qu'elle appartienne, ne postule un cadre annuel. Par ailleurs, la rigueur de ce cadre a d'ores et déjà été assouplie, en sorte que le problème de l'annualité budgétaire ne se pose pas directement comme un problème de procédure administrative.

Une remise en ordre des procédures administratives établies à mesure des besoins serait certes souhaitable, mais le problème consiste essentiellement à « rechercher les procédures de discussion des crédits qui pourraient, tout en maintenant la prééminence des assemblées en matière de vote des dépenses, éviter que les effets obtenus précisément par les procédures administratives ne soient partiellement annulés. »

Deux solutions en particulier ont été envisagées à l'occasion des études relatives au projet de loi organique sur la présentation du budget. L'une consisterait à élargir les débats, qui seraient centrés sur la politique budgétaire du Gouvernement examinée dans son ensemble. Au cas où le vote du budget n'interviendrait pas en temps voulu, les mesures acquises seraient automatiquement reconduites.

M. Mascard a considéré que c'était là « une situation de *statu quo* sur le plan politique, mais en même temps une situation qui assurerait le fonctionnement correct des services publics dans l'état où ils se trouvaient l'année précédente, et pour l'exécution de tâches qui leur ont été antérieurement dévolues ».

La seconde solution consisterait à modifier la durée des autorisations budgétaires votées par les assemblées.

M. Mascard a indiqué que l'évolution actuelle semble s'orienter dans cette voie, mais que, dans l'état présent de nos possibilités de prévision, l'application rigoureuse de la pluriannualité budgétaire était prématurée.

« L'évolution présente semble conduire à concevoir de plus en plus le budget comme la juxtaposition d'un ensemble de plans cohérents, eux-mêmes insérés dans le cadre de l'économie de la nation, de ses cycles et de ses crises.

« Pour que les finances de l'Etat deviennent vraiment partie intégrante de l'ensemble de la vie économique du pays, il est évidemment nécessaire que des moyens soient mis en place pour permettre l'étude des structures des diverses activités de la nation, celle des remèdes à y apporter, la connaissance enfin à longue échéance des variations économiques et démographiques.

« Depuis la fin du dernier conflit, nous assistons à la naissance d'un ensemble d'organismes adaptés à ces tâches particulières; le commissariat général au plan, les services chargés de l'établissement de la comptabilité économique nationale et de ses comptes prospectifs, l'institut national de la statistique, l'institut d'études démographiques, les services d'études des grandes administrations économiques et financiers, sont arrivés à un stade de développement où il est permis d'espérer qu'il sera rapidement possible de mener à bien l'analyse des problèmes de gouvernement, à travers un ensemble de données économiques, financières et sociales qui pourront permettre l'établissement de plans à longue échéance.

« C'est à l'instant où ce stade sera définitivement atteint que se posera véritablement le problème de l'annualité budgétaire puisqu'il deviendra alors possible d'inscrire l'activité de l'Etat dans un cadre pluriannuel qui se révélerait plus satisfaisant que celui de la classique annualité. »

2° Exposé de M. Goetze, directeur du budget au ministère des finances, sur les projets de décrets programmes.

Au cours de l'exposé qu'il a fait sur les projets de décrets programmes devant les commissions réunies des affaires économiques et du plan, et des finances, du crédit et de la fiscalité, audition qui n'avait pas lieu dans le cadre de la saisine, mais

qui contribuait à en éclairer l'objet, M. le directeur du budget a eu l'occasion d'apporter des précisions techniques sur ce que peuvent être des décrets programmes ou des lois programmes.

Il a souligné que les lois de programmes doivent demeurer limitées dans leur objet et dans leur montant. Des documents budgétaires trop rigides établis à l'avance ne pourraient pas ne pas donner lieu à des modifications, par la suite, en fonction des évolutions de la situation financière et même des fluctuations de la situation économique, et perdraient, par là même, leur raison d'être.

Sur une question de votre rapporteur, M. Goetze a également précisé que, selon lui, on ne saurait, en début de législature, ouvrir des lois de programmes couvrant pour leur intégralité l'ensemble des budgets d'équipement. Il est possible de grouper dans un même texte des programmes d'équipement pour une législature, mais à condition qu'à l'intérieur de ce plan les lois de programmes ne représentent qu'une fraction de l'ensemble des investissements prévus, de manière à laisser ensuite aux ouvertures annuelles d'autorisations de dépense la souplesse nécessaire pour faire face à toutes les éventualités économiques, financières, ou autres.

3° Audition de M. Vedel, professeur à la faculté de droit de Paris.

Pour M. le professeur Vedel, trois ordres de préoccupations amènent à poser le problème de l'annualité budgétaire: celui-ci, en effet, peut être envisagé sous l'angle politique, technique ou économique.

Sur le plan politique, le but à atteindre consisterait à abréger les discussions que le Parlement consacre au vote du budget. Mais, il apparaît qu'aucune des réformes envisagées ne serait déterminante pour faire cesser cet état de choses: les expériences de reconduction budgétaire qui ont été faites en France ou à l'étranger montrent que, dès l'instant où le cadre de l'annualité existe, la simple reconduction d'un budget sur l'année suivante n'aboutit nullement à dispenser de refaire, en fait, un budget en cours d'exécution.

Il en est de même du budget biennal, qui, apparemment, dispense une fois tous les deux ans, de la procédure budgétaire et des embûches parlementaires. Mais un budget biennal qui ne se raccorderait pas à un plan d'ensemble serait exposé à des retouches perpétuelles, précisément parce que les raisons qui motivent les rectifications budgétaires en cours d'année s'amplifieraient au fur et à mesure que la durée augmenterait. Comme on n'aurait pas, pour guider ces prévisions budgétaires, dans cette hypothèse d'un budget biennal, le cadre d'un plan financier quelconque, on aboutirait à remettre en cause, chaque année, à propos des collectifs, les questions qu'on avait voulu trancher par le budget biennal.

Sur le plan technique, le cadre de l'année est apparu, depuis plusieurs années déjà, comme trop étroit pour financer des opérations à long terme. La procédure des crédits de programmes y a apporté une amélioration sensible.

Mais, de plus en plus, il apparaît que la technique budgétaire doit s'appliquer non au financement d'une opération isolée, mais à un ensemble d'investissements publics ou d'investissements privés faits avec l'aide de l'Etat. Dès lors, il ne s'agit plus de résoudre un problème de pure technique; c'est un problème beaucoup plus vaste, qui touche à l'économie tout entière, qui se pose.

Des modifications profondes se sont produites: à des finances publiques autonomes ont succédé des finances publiques intégrées; on assiste à une liaison de plus en plus intime des finances publiques et de l'économie nationale, cette liaison doit être sanctionnée par un rapport de plus en plus étroit entre le budget et le plan.

Pour modifier en ce sens les règles budgétaires actuelles, les conditions suivantes devraient être réalisées. Le budget pourrait rester annuel en raison de la difficulté d'échapper à une fixation annuelle des autorisations juridiques.

Mais, tout d'abord, la structure même du plan devrait être modifiée. Il devrait comporter une partie financière qui, non seulement chiffrerait les charges du budget ou de l'économie privée, mais qui encore mettrait en liaison le problème du financement de ces charges avec le développement de l'économie nationale, examinerait l'incidence des procédés de financement sur le crédit et la monnaie, etc...

Le plan devrait avoir, en quelque sorte, une force supralégislative, de manière que sa structure ne soit pas constamment remise en cause.

Dès lors, le vote du budget annuel se trouverait très simplifié: le vote des crédits rattachés au plan serait en quelque sorte automatique, seuls les crédits de fonctionnement feraient l'objet d'une discussion annuelle.

Certes, il serait nécessaire de procéder à des revisions du plan en cours d'exécution, mais le plan constituerait un cadre que le budget devrait respecter.

Enfin, les parlementaires devraient prendre conscience du fait que, lorsqu'un plan est commencé, il forme un tout et qu'il doit être mené à son terme, même si interviennent, dans l'intervalle, des changements de majorité.

4° Audition de M. Barangé, rapporteur général du budget à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

A la lumière de son expérience, M. Barangé a examiné devant la commission les différentes solutions qui sont envisagées pour remédier aux inconvénients que présente l'annualité budgétaire.

Il lui est apparu qu'un budget de législature envisage d'une manière trop statique la vie financière, économique et sociale du pays. Au surplus, peut-on parler de budget de législature, et un budget pluri-annuel pourrait-il être autre chose qu'un budget de majorité ?

M. Barangé s'est montré partisan d'un budget voté par grandes masses et comportant des autorisations de programme rattachées au plan. Une partie du budget de fonctionnement resterait annuelle, mais serait, elle aussi, votée par grandes masses. Eventuellement, c'est à l'occasion de collectifs d'adaptation que le Parlement pourrait formuler des observations de détail

Le contrôle par le Parlement de l'exécution du budget au cours même de son exécution compenserait la plus grande liberté laissée à l'exécutif dans l'utilisation des crédits votés.

III. — Les études de la commission.

1° *La suggestion de la pluriannualité.*

A l'origine de ses travaux et alors que la pratique de l'annualité faisait l'objet de maints griefs, la commission était disposée à envisager des réformes et des transformations aussi profondes qu'il pourrait apparaître désirable; et si, finalement, ses recommandations, mesurées mais précises, ne se caractérisent pas par des bouleversements impressionnants, ce n'est pas par un attachement timoré à des pratiques traditionnelles qu'elle a été inspirée au cours de ses recherches.

Les formules rompant le plus complètement avec la classique annualité ont fait l'objet d'un large et minutieux examen.

Les commissaires, à l'invitation, en particulier, de M. André Philip, n'ont pas craint de se demander avec lui si la pluriannualité, qui paraissait convenir aux dépenses d'équipement faisant l'objet de lois de programmes n'aurait pas lieu de s'étendre à la généralité des dépenses publiques; ou, à tout le moins, si parmi les dépenses de fonctionnement, pour la partie d'entre elles semblant offrir un caractère de relative fixité, il n'y aurait pas lieu d'établir un « budget consolidé ».

En face de cette suggestion initiale, et qui méritait d'être fouillée, il serait tentant d'imaginer, pour la symétrie, qu'il y aurait eu à l'opposé des tenants d'une annualité stricte et rigide, opposition devant laquelle il eût alors suffi de chercher à mi-chemin une formule élégamment balancée.

Cependant, le souci de l'exactitude oblige à dire qu'en fait les choses n'ont nullement suivi un semblable cours.

S'il y a eu, à l'origine, des partisans, à des degrés divers, d'une pluriannualité plus ou moins étendue, nulle voix ne s'est élevée, du moins au sein de la commission des finances, pour préconiser le maintien de l'annualité — ou plus exactement le retour total à une pratique en fait abandonnée pour de larges compartiments des dépenses publiques.

C'est donc sans aucune idée préconçue que les thèses envisageant une pluriannualité en quelque sorte totale ont été abordées et examinées.

Mais ceux mêmes qui en avaient préconisé l'examen ont aussi participé activement à l'étude des conséquences qu'une telle manière de faire pourrait entraîner.

La commission a sérié cet examen en considérant distinctement les dépenses en capital, ou dépenses d'équipement, et les dépenses de fonctionnement.

Très vite, il apparaissait que les unes et les autres présentaient des caractéristiques profondément différentes.

Jalonnant les travaux, et enregistrant les conclusions provisoirement dégagées, le rapporteur pouvait bientôt retenir que:

« Les effets, tant de l'annualité que des retards dans le vote d'un budget annuel, s'exerçaient différemment à l'égard des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement.

« Il n'en résulte pas, pouvait-on ajouter alors, que l'on doive nécessairement être conduit, à l'égard des unes et des autres, à des conclusions différentes; mais en tout cas que, si l'on devait aboutir à des conclusions semblables pour l'ensemble des dépenses publiques de ces deux types, ce devrait nécessairement être *pour des raisons différentes* ».

Il fallait donc poursuivre l'examen séparément pour les deux types de dépenses, compte tenu de leurs caractéristique respectives.

2° *Effets de l'annualité sur les différents types de dépenses publiques.*

Vis-à-vis des divers types d'inconvénients qui ont été relevés, il y avait donc lieu de reprendre l'examen des pratiques budgétaires existantes, de leurs effets et des modifications qu'elles pourraient appeler.

Cet examen conduit à distinguer trois groupes de dépenses publiques et à examiner vis-à-vis de chacun d'entre eux les conséquences de l'annualité. Il apparaissait en effet possible, à mesure des progrès des travaux de la commission, que l'on soit conduit à des conclusions qui ne soient pas nécessairement les mêmes pour les diverses catégories de dépenses.

De ce point de vue, on pouvait ranger les dépenses publiques, très sommairement, en deux groupes permanents:

A. — Dépenses de fonctionnement (comportant les dépenses de personnel et de matériel courant);

B. — Dépenses d'équipement.

A ces deux groupes, on peut éventuellement, et selon les attributions que l'on reconnaît à l'Etat, en ajouter un troisième — bien que le champ de celui-ci puisse parfois se confondre en partie avec les deux premiers.

C. — Dépenses correspondant à des interventions délibérées de l'Etat dans la vie économique.

Longtemps les dépenses publiques se seront bornées aux deux premiers groupes. L'apparition du troisième est liée à la naissance de conceptions économiques qui ont mis en relief les responsabilités de l'Etat vis-à-vis de deux problèmes d'ailleurs liés: celui des fluctuations économiques et des crises, et celui du plein emploi.

Une étude consacrée à l'annualité budgétaire n'a pas pour objet un avis du Conseil économique sur le bien-fondé de dépenses de ce type et sur les limites du champ d'intervention de l'Etat en matière économique, ce qui est un autre problème.

Mais, pour autant que cette intervention peut être décidée, pour des raisons de politique économique, il importe, dans le cadre de la saisine, de chercher de quelle manière celle-ci est susceptible de s'articuler sur le dispositif des finances publiques.

a) Cas des dépenses en capital (dépenses d'équipement).

A l'égard des dépenses en capital, ou dépenses d'équipement, la tâche de la commission devrait être relativement simple.

Sur ce terrain, la notion de la pluriannualité n'avait pas d'adversaires, et le problème était bien vite, non de se prononcer sur le principe, mais d'en chercher les modalités d'application.

Il avait été observé, en effet, que l'existence de lois de programme, qui aurait dû résoudre le problème d'un financement sans à-coup pour les compartiments intéressés, avait cependant laissé subsister des sujets de doléances.

Il semble que la persistance de ceux-ci ait été imputable au fait que l'autorisation de programme ne s'accompagnait pas de l'autorisation de payement correspondante.

La voie dans laquelle il y avait lieu de progresser était donc tracée.

Les lois de programmes ayant marqué la direction, il restait à accomplir plus systématiquement ce qui avait été réalisé empiriquement.

Il semblait qu'il fallait passer de la loi de programmes isolée au budget de programme simultanément présentés.

Une question se posait: celle de la durée du programme — ou du plan.

La proposition de M. André Philip était que cette durée fût celle de la législature — avec un décalage d'un an sur l'arrivée d'une nouvelle assemblée élue.

Cette formule était retenue, étant entendu que des collectifs d'adaptation pourraient faire place à des programmes nouveaux, non inclus dans le budget de programme.

Un point plus délicat résidait dans le fait que l'idée de budget de législature suppose une majorité durable — et l'on pouvait faire observer que peu de législatures se seront terminées avec la majorité de leur début. Aussi la formule était-elle infléchie de l'idée de budget de législature à l'idée de budget de majorité. Mais ce dernier est-il de nature à procurer les bienfaits que l'on attendait du premier ?

Les problèmes de stabilité politique ainsi soulevés sortent du plan de la technique budgétaire — et de l'objet de la saisine.

⁂

Il restait à préciser dans quelles limites l'autorisation de payement devrait accompagner le programme.

Après examen, il ne paraissait pas soutenable de vouloir une autorisation de payement portant, dès l'origine, sur tout l'échelonnement de la dépense.

On dégageait la notion d'une sorte de minimum « garanti », voisin du total pour la période proche, décroissant pour les périodes plus éloignées, et faisant l'objet d'un échéancier permettant de convertir les prévisions en autorisations de payement, à mesure que les échéances se rapprochent.

b) Cas des dépenses de fonctionnement

A l'égard des dépenses de fonctionnement, on pouvait avoir l'impression que celles-ci étaient susceptibles de faire l'objet d'une fixation pour plusieurs années à la fois — ou d'un budget « consolidé » — étant entendu qu'elles seraient sujettes à une adaptation, d'un exercice à l'autre, voire en cours d'exercice, par voie de « collectifs ». Ce qui ne constituerait pas une innovation, mais une extension, dans une période pluriannuelle, d'une pratique déjà usuelle dans le cadre des budgets annuels.

Cependant, cette possibilité de procéder par voie de collectif d'adaptation rencontrait des objections.

Quelle est en réalité la portée de cette possibilité d'assouplissement ?

Sans doute est-il toujours possible d'ajouter des dépenses en cours d'exécution à un budget pluriannuel préalablement fixé. Mais est-il également possible de rajuster en allégement ?

La tendance accordant priorité absolue à l'exécution de tout ou partie du « plan » doit précisément insister en faveur de l'engagement de l'intégralité du crédit, engagement prolongé jusqu'au niveau de *l'autorisation de payement*, avec irrévocabilité. En effet, cette irrévocabilité seule peut neutraliser et écarter totalement les inconvénients soulignés: incertitude dans la mise en route des travaux, à-coups et interruptions dans leur exécution.

Mais est-il possible *à la fois* qu'il y ait irrévocabilité de la dépense, pour la totalité de son montant,

Et qu'il y ait *en même temps* faculté de collectif de rajustement dans le sens de la réduction d'un crédit préalablement voté ainsi de façon irrévocable ?

Toute l'argumentation en faveur du programme comportant autorisation de payement repose en effet sur la nécessité de cette garantie pour que les travaux se poursuivent sans à-coup.

Mais à cette conception de ce qui est désirable vient s'opposer un souci de ce qui est financièrement possible dans l'immédiat et de ce qui est susceptible de l'être au cours des années sur lesquelles s'échelonne l'accomplissement du travail.

Du point de vue financier, le souci se manifeste inévitablement de ne consentir des engagements fermes et irrévocables que pour une certaine fraction garantie des travaux; le solde devant être fourni par le budget des années à venir — et demeurer solidairement tributaire des incertitudes planant sur les possibilités de recettes de ces années futures.

Ainsi naît la conception qui décompose dans les travaux projetés un certain minimum incompressible et irrévocable pour les années à venir — un « noyau dur » (1) — auquel vient s'adjoindre une enveloppe d'importance variable, tributaire des incertitudes de l'avenir.

Crainte de cette incertitude d'une part, crainte d'un engagement ferme pour un total irréversible d'autre part, tels sont les deux points de vue qui s'affrontent et dont on ne peut contester la légitimité. Entre eux, est-il possible que l'un l'emporte totalement; et peut-on aboutir à autre chose qu'à une cote mal taillée ?

Il y a ainsi une irréversibilité, créée *à concurrence des autorisations de payement anticipées* accordées sur des exercices à venir.

On se retrouve donc devant la question qui ne peut être éludée:

Si des autorisations de payement doivent être adoptées, qui auront caractère irrévocable pour des années à venir — et qui auront un caractère prioritaire avant toute autre dépense à imputer sur cet exercice;

Ces autorisations devraient-elles porter sur l'intégralité des dépenses prévues, et figer ainsi une masse générale de dépenses plusieurs années à l'avance:

Ou bien ne porter que sur une partie de ces dépenses tenue pour incompressible: totalité de certaines d'entre elles (priorités absolues) et fraction seulement de certaines autres, selon des priorités dégressives, formant ainsi, pour ces dernières, un « noyau » irrévocable (1), support de l'exécution des travaux à travers les vicissitudes de l'avenir ?

⁂

L'importance de ce choix dépend très exactement de l'incertitude que l'on estime planer sur la possibilité de couvrir non seulement les engagements ainsi souscrits par anticipation, mais le total formé par ceux-ci et les autres dépenses, encore indéterminées et inconnues, qui pourront, le moment venu, s'avérer indispensables — et qui s'avéreraient peut-être tout aussi prioritaires que celles qui auront été décidées par avance.

Si l'on estime possible, en toute occurence, de faire face aux obligations fixées par anticipation, augmentées de celles qui pourront surgir à l'improviste; en d'autres termes, si l'on estime que la collectivité possède financièrement une marge de sécurité telle que l'engagement irrévocable puisse sans danger s'étendre à tout le plan — et qu'au delà de celui-ci il soit encore possible d'affronter d'éventuelles charges nouvelles sans que l'on soit réduit à manquer à des engagements préalablement souscrits — alors une objection d'ordre quantitatif à la formule de la pluriannualité, en quelque sorte intégrale, perdrait sa raison d'être. Mais cette condition est loin d'être remplie.

(1) Cette notion de « noyau » revient à diverses reprises dans les discussions sur le financement des lois programmes; on retrouve l'expression dans le discours de M. Pflimlin, ministre des finances et des affaires économiques, cité en annexe.

Afin d'éclairer cette notion, nous croyons utile de reproduire ici un passage d'une note préparatoire établie au cours des travaux de la commission.

« Le Plan » et le « Noyau dur ». — En matière de lois de programme, on voit se dessiner deux optiques répondant à deux sortes d'exigences qui doivent être les unes et les autres prises en considération.

Le souci de mener à bien la réalisation d'un plan d'équipement dont l'exécution s'étale sur plusieurs années conduit à chercher la sécurité d'exécution de l'intégralité du programme ainsi que l'optimum dans les conditions de réalisation.

De ce point de vue, il est désirable que dès le début des travaux soit obtenue l'assurance de disposer jusqu'à la fin des différentes tranches de crédits nécessaires et ceci selon un échelonnement tel que l'exécution n'en subisse aucune entrave.

Pour cela, il faudrait donc qu'il y ait dès l'origine non seulement « autorisations de programme » au sens où de telles autorisations comportant ouverture de dépenses ont pu être déjà données, mais encore autorisations de payement, celles-ci, même à terme, ayant dès l'origine un caractère irrévocable.

Bien entendu, c'est à condition qu'il en soit ainsi que l'accomplissement du plan paraît avoir le maximum de chances de se poursuivre à la fois sans à-coups et au meilleur prix, alors que s'il y a des risques d'interruption temporaire ou définitive des travaux, le coût global de la fraction finalement réalisée sera alourdi pour l'entrepreneur et finalement pour l'Etat, donc pour le contribuable.

Un grief d'un autre ordre subsisterait alors: c'est que la fixation à titre irréversible de dépenses plusieurs années à l'avance, étendue à des dépenses de fonctionnement, permet mal de prévoir les raisons qui pourraient par la suite faire apparaître moins utiles certaines dépenses et de tenir compte de ces raisons pour alléger une dépense que l'on aurait commencé par admettre pour permanente et stable.

Sans doute demeure-t-il possible — pour les dépenses de fonctionnement ne comportant pas engagement vis-à-vis de tiers — de porter une réduction de dépense sur un collectif. Mais il s'agit d'une initiative à prendre; *la présomption joue dans le sens du maintien de la dépense*, beaucoup plus que dans le cas de l'annualité, puisque les dépenses auront déjà été décidées de façon ferme, même pour les exercices éloignés. Pour pouvoir modifier un poste dans le sens de la réduction, il faut donc briser cet engagement déjà souscrit; on a renoncé à se trouver chaque année devant la page blanche, comme c'est le cas dans la pratique de l'annualité.

La règle: l'annualité.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il semble que la commission ait été conduite par deux ordres de préoccupations.

Les unes étaient de structure, et concernaient la nécessité de maintenir les prérogatives du Parlement en ce qui concerne le vote des dépenses.

Les autres étaient d'ordre quantitatif et portaient sur le souci de ne pas inscrire les dépenses publiques dans une structure telle qu'elles ne pourraient plus que grossir, mais beaucoup moins aisément faire l'objet de réductions.

Ces deux soucis convergents devaient conduire la commission à écarter la pluriannualité en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement.

Des dérogations motivées et limitées.

Toutefois, cette position prise au principal — et elle présente un caractère général — la commission n'en prenait pas moins en considération deux sortes de cas qui apparaissaient de nature à justifier une dérogation à la règle ainsi posée.

D'une part, parmi les dépenses d'équipement, dont il est admis qu'elles fassent l'objet de lois de programme, il en est qui, portant sur des installations nouvelles, n'ont de raison d'être que, non seulement si les travaux sont menés à leur terme et l'installation achevée, mais encore si les moyens de fonctionnement nécessaires sont réunis pour en assurer l'utilisation.

Ainsi pouvait-il apparaître nécessaire que des dépenses de fonctionnement, à ce titre et dans ces limites, fassent l'objet elles aussi de programmation et puissent dès lors, malgré la catégorie à laquelle elles appartiennent, figurer dans un budget de programme.

Cette interprétation n'était cependant admise que pour autant qu'on se garderait de lui donner une signification extensive. Il ne s'agit pas d'admettre que toute dépense de fonctionnement, venant dans le prolongement d'une dépense d'équipement menée à bien, devrait de ce seul fait devenir dépense de programme et sortir à ce titre du cadre annuel.

S'il faut définir un critère, on pourrait le chercher dans l'idée que, lors de la mise en œuvre d'un équipement, il se peut, ou bien que l'on trouve sur le « marché » le personnel et les fournitures nécessaires à cette mise en œuvre; ou bien qu'au contraire il soit nécessaire de faire appel à des apports spécialisés, qui ne se rencontreraient pas ordinairement s'il n'y avait l'équipement nouveau et la nécessité de l'utiliser.

Dans le premier cas, il n'y aurait nullement lieu de renoncer à l'annualité, puisqu'il suffirait du crédit de fonctionnement ordinaire. Dans le second cas, par contre, et devant la nécessité que soient préparés en temps voulu les hommes et les fournitures auxquels il faudra recourir le moment venu, les conditions seraient réunies pour justifier la dérogation.

Ces critères apparaissent plus nettement dans l'exemple suivant.

Si l'on se propose de créer, au cours des prochaines années, un certain nombre de postes de vulgarisateurs agricoles, dont on admet que le nombre devrait aller croissant, il ne suffit pas que les crédits nécessaires doivent être ouverts année par

année. Car il se pourrait alors que l'on ait la ressource budgétaire, mais non pas les hommes pour recevoir les traitements prévus. Ceci parce qu'il aurait fallu commencer plus tôt, au stade de la formation professionnelle — et d'une formation que des jeunes n'ont pas de raison de choisir s'ils n'ont pas l'assurance anticipée que l'emploi, jusque là non-existant, sera créé; et la garantie, elle aussi anticipée, qu'il s'accompagnera de crédits tels que, le moment venu, une situation leur sera vraiment offerte.

C'est encore là, à l'occasion d'un exemple agricole, le type de dérogation que la commission des finances a jugé admissible à l'annualité des dépenses de fonctionnement, en même temps qu'elle se montrait opposée à toute tentation de prendre de telles situations comme point de départ pour glisser à une pluriannualité de la généralité des dépenses de fonctionnement

3° *Les dépenses d'intervention de l'Etat.*

On peut remarquer à cet égard qu'il ne dépend pas de l'Etat de vouloir que son comportement n'exerce aucune influence sur la situation économique. En tout état de cause, il ne peut s'abstenir d'avoir une politique fiscale; une politique douanière; si le budget n'est pas en équilibre, une politique soit d'emprunts, soit d'émissions monétaires à découvert.

Il a, d'autre part, un pouvoir à exercer sur la législation des salaires tant directs qu'indirects; sur le niveau des rémunérations publiques et sur les effectifs des fonctionnaires; sur la fixation des prix agricoles; sur les investissements publics, etc.

Le simple énoncé de ces quelques points, qui ne sont nullement limitatifs, permet de se rendre compte que, le voudrait-il, l'Etat ne peut éviter d'exercer une action sur la vie économique. Mais cette action peut être exercée de façon involontaire, en quelque sorte fortuitement, quoique bien des faits ne soient ensuite que des conséquences découlant directement des actes de l'autorité publique, mais conséquences que celle-ci se sera simplement abstenue de vouloir sciemment. Ou bien, puisque cette influence s'exercera en tout état de cause, on peut vouloir qu'elle soit exercée délibérément, de façon coordonnée et rationnelle.

Si l'on adopte la première attitude — et quoique l'Etat ne puisse éviter d'exercer une influence sur la situation économique — les dépenses publiques se limiteront aux deux groupes A et B; on se défendra d'attendre de ceux-ci une action, du moins volontaire, sur la production et les échanges.

Si l'on opte pour la seconde façon de voir, il devient possible de distinguer, au moins théoriquement (1), des dépenses publiques revêtant le caractère correspondant au troisième groupe et qui seront effectuées, non pas indifféremment aux fluctuations de la situation économique et aux perspectives de la conjoncture, mais en considération de celles-ci et en ayant en vue de les infléchir dans le sens qui peut être jugé souhaitable afin d'écarter la crise ou de porter l'emploi à un niveau satisfaisant et de l'y maintenir.

Ces dépenses d'intervention pourront revêtir différentes formes.

Depuis plus de trente ans on connaît déjà la formule du recours à ce qu'on a appelé les « travaux contre le chômage ». L'allure de pléonasme de l'expression traduit l'état de connaissance économique auquel on était parvenu lorsque la conception de la recherche d'un équilibre global conduisait simplement à chercher un relatif plein-emploi au moyen d'un accroissement du « décaissement global ».

Le caractère encore rudimentaire de cette conception ressort du fait que les « travaux » en cause ne sont pas tellement considérés en eux-mêmes qu'en tant que remède au chômage. Il va de soi qu'on accéderait à une technique d'un degré supérieur du seul fait que, des « travaux contre le chômage » avec ce que le procédé a d'artificiel, on saurait passer à des travaux normaux et économiquement utiles qui, comme tels, écarteraient le chômage.

⁂

Précisément, le progrès des connaissances économiques et des travaux théoriques conduit à envisager désormais des modalités plus diverses, et peut-être mieux adaptées, de décaissements destinés à endiguer la crise, ou, mieux, à la prévenir: non plus seulement dépense systématique de salaires en échange de travaux qui ne seraient pas décidés pour leur utilité seule, mais aussi par exemple attribution de ressources à des sous-consommateurs, aboutissant, par une voie différente, à un même résultat: c'est-à-dire concourant à maintenir ou à développer le débouché.

Ainsi, l'arsenal des moyens que possède l'Etat de conjurer la crise ou de la faire reculer s'est-il enrichi depuis quelques dizaines d'années. Il comporte des techniques qu'il n'importe pas ici d'approfondir; mais dont on ne peut ignorer l'existence lorsqu'il s'agit de se maintenir dans les limites de l'annualité, ou bien d'en sortir.

4° *Recettes publiques et fluctuations économiques.*

Un problème particulièrement important se pose à cet égard. Il a trait à la discordance qui peut exister entre la fluctuation des recettes publiques, et la fluctuation des dépenses nécessaires.

Lorsqu'il y a ralentissement de l'activité économique, on ressentirait le besoin de stimuler celle-ci, en recourant à ce moment à un accroissement de la dépense publique; mais ce besoin est précisément ressenti au moment où, du fait du ralentissement des affaires, les rentrées fiscales en liaison avec l'activité tendent à être elles-mêmes en fléchissement.

Ainsi, pour réussir à mettre en harmonie les recettes publiques et les dépenses, ne suffit-il pas, sous l'empire de préoccupations exclusivement financières, de vouloir dépenser moins parce que les rentrées sont moindres. Les nécessités économiques voudraient au contraire que l'Etat dépense davantage, non pas parce qu'il reçoit moins, mais en raison de l'état de choses qui fait qu'il reçoit moins.

Il peut sembler qu'on échapperait à cette contradiction en recourant alors à l'emprunt. Ceci peut être exact pour autant que les prêteurs échappent pour leur part à la crise; mais si celle-ci s'étend et se prolonge, eux-mêmes en ressentiront les effets à leur tour; et le recours à l'emprunt n'offrira que des ressources réduites au moment même et pour les raisons pour lesquelles les ressources fiscales se restreignent — de sorte que le crédit auquel l'Etat voudrait faire appel ne viendra que mal prendre la relève de l'impôt.

Ainsi, serait-on conduit à la nécessité — qui a été ressentie à différents moments de cette étude — d'une sorte de dispositif inverseur qui devrait théoriquement avoir pour caractéristique de mettre l'Etat en mesure de dépenser davantage précisément au cours des périodes où il reçoit moins.

Nécessité théorique qui ne fait qu'exprimer différemment la nécessité pratique de s'affranchir du temps et des servitudes de la trop courte période, pour concevoir un équilibre sur une plus longue durée.

Nous rejoignons là des notions qui ont fait l'objet d'une remarquable étude de M. le professeur Trévoux, parue en juillet-septembre 1953, dans la *Revue de science et de législation financière*, sur l'idée de « temps et finances publiques », et dont une partie est consacrée à l'annualité de l'impôt: c'est-à-dire à l'un des aspects — et non des moindres... — de l'annualité du budget.

De cette étude, nous ne donnerons qu'un aperçu en en détachant le passage suivant:

« *Le facteur temps n'est en effet qu'une prise de conscience arbitraire et toujours relative, dont il faut se garder d'être prisonnier par cristallisation d'habitudes et routine d'esprit. Ainsi les problèmes de trésorerie ne proviennent — en supposant le budget en équilibre — que d'un décalage dans le temps entre les recettes et les dépenses. Si le budget avait une durée d'un mois, les problèmes de trésorerie seraient appelés des problèmes budgétaires. Si le budget s'étendait sur un cycle économique, les problèmes aujourd'hui appelés budgétaires deviendraient des problèmes de trésorerie.* »

La réflexion est singulièrement profonde; si elle peut un instant offrir l'apparence d'une boutade, peut-être est-ce parce qu'elle repose tout entière sur une hypothèse: *en supposant le budget en équilibre* — hypothèse que, dans la période annuelle comme sur un laps de temps plus étendu, on a peut-être trop perdu l'habitude de prendre au sérieux.

⁂

Il ne s'agit là, on le voit, que de simples réflexions. Notre propos, au stade auquel sont parvenus sur ce point les travaux de la commission, n'est pas de vider un sujet, mais de l'effleurer; il n'est pas de proposer des conclusions, mais d'attirer l'attention sur l'existence d'un problème — ou d'une série de problèmes — qui ne sont plus hors du champ de la recherche économique moderne.

(1) Théoriquement, car des dépenses entreprises aux fins d'intervention pourront se trouver englobées dans l'un ou l'autre des deux premiers groupes.

S'ils peuvent aisément, à partir d'un certain point, déborder du cadre de notre saisine, ce n'est sans doute pas une raison de les ignorer pour autant qu'ils y trouvent place. Nous devons plutôt les signaler en en soulignant l'importance — afin que peut-être ils fassent eux-mêmes l'objet d'une saisine qui permette de les approfondir.

IV. — Orientations.

1° *Un régime mixte.*

Si nous devons, en résumé, schématiser les conclusions de la commission, nous devrons dire que, pour ne considérer que les deux seuls groupes: dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement, elle se prononce pour une formule à dominante de pluriannualité pour les premières; à dominante d'annualité, pour les secondes.

La pluriannualité semble devoir l'emporter pour les dépenses d'équipement; toutefois, il ne semble pas possible de préconiser que l'autorisation de payement porte, dès le début du programme, sur le déroulement entier de celui-ci. Il faut donc que les autorisations de payement soient assurées suffisamment à l'avance pour éviter tout à-coup dans l'exécution de travaux qu'on a voulu prioritaires. Au delà, intervient la notion d'un échéancier graduellement transformé en autorisation de payement, au fur et à mesure des nécessités.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, pour les raisons qui ont été exposées, c'est l'annualité qui demeure, non seulement le principe, mais la règle — donnant lieu aux dérogations qui ont été définies; mais celles-ci conservent le caractère d'exceptions qui confirment la règle.

⁂

Quant à la troisième catégorie, *éventuelle*, celle des dépenses d'interventions délibérées, nous n'en avons traité que pour evoquer les problèmes qu'elles soulèvent. Il n'apparaît pas possible de proposer des conclusions concernant leur régime financier et budgétaire, avant qu'il n'ait été statué, par une étude appropriée, sur leur rôle économique. Tout ce qui peut en être dit est qu'à leur égard, la pluriannualité ne résoud pas exactement le problème, pas plus que l'annualité — puisqu'il s'agit de faire face à des fluctuations qui n'obéissent pas davantage à l'un qu'à l'autre de ces rythmes, mais qui s'inscrivent hors annualité; et qui peuvent requérir à tout moment des interventions immédiates et des renversements qui évoqueraient le jeu de dispositifs d'autoadaptation plutôt que des décisions de type « budgétaire ».

2° *Le vote par masses.*

Le projet d'avis établi par la commission n'évoque pas un point qui est fréquemment mentionné lorsqu'il est question de pluriannualité — et que certains estiment même être le prolongement naturel de celle-ci: ce qui est appelé le vote des crédits, non plus par chapitres, mais par « masses ».

C'est à dessein que la commission a laissé ce point hors du champ de ses recommandations, ne voulant par là ni repousser cette façon de faire, ni davantage se prononcer en sa faveur — ceci pour des raisons bien définies.

Elle a estimé en effet que la question de savoir jusqu'à quel point de subdivision devait être porté le montant de dépenses que le Parlement est appelé à voter, se ramène à un problème de partage des attributions entre le législatif et l'exécutif; problème de nature politique plus que technique; et auquel il n'existe pas de solution permanente, car le meilleur partage à établir sera différent selon la structure des deux pouvoirs en cause.

Il semble donc ne pas appartenir au Conseil économique de prendre position sur une formule qui en tout état de cause serait liée à un état donné des rapports entre l'exécutif et le législatif; rapports sujets à se modifier même sans qu'intervienne une éventuelle réforme des institutions.

⁂

De plus, la formule du vote des crédits par « grandes masses » — expression dont le contenu devrait être défini car elle prête à des interprétations variées — est parfois inspirée par une référence aux pratiques budgétaires britanniques.

Mais ces pratiques s'expliquent dans ce cas et s'appliquent dans tout un cadre propre à la Grande-Bretagne, et qui comporte un système électoral et un régime de partis profondément différent de celui dans lequel fonctionne le système parlementaire existant en France.

Indépendamment même de ces différences dans l'organisation du pouvoir, d'autres différences non moins capitales portent sur les mœurs, l'état d'esprit et les conceptions juridiques.

Dans une conférence faite en 1953, au centre des hautes études administratives, M. Warnier de Wailly dépeignait ces différences — en évoquant précisément les conséquences qui s'y rattachent du point de vue des pratiques budgétaires.

« Il est très caractéristique qu'en Angleterre, il y ait rarement un texte. L'introduction d'un opuscule destiné aux jeunes fonctionnaires britanniques commence ainsi: « Aucun principe général ne régit les lois administratives. Les méthodes d'organisation des services, leur pouvoir d'intervention et la portée de leurs sanctions ne sont connus que de ceux qui sont spécialement attachés à chacun d'eux.

« Un fonctionnaire français qui sait travailler commence par demander les textes qui régissent la question qu'il doit traiter. Fût-ce pour savoir comment les tourner ou les faire changer s'ils sont gênants. En Angleterre, il n'y a pas de textes mais des principes qu'il n'est jamais question de changer. On les utilise selon les faits dans leur diversité vivante, on les applique avec souplesse et bon sens. En ce qu'ils ont d'essentiel, on n'y touche jamais parce que ce serait toucher aux racines mêmes de l'Angleterre.

« Sans vouloir me hasarder ici dans des considérations de philosophie historique qui me dépassent beaucoup, je pense que cela tient au fait que l'Angleterre est un pays essentiellement religieux et pratique. Chez nous, par l'effet d'une tradition jacobine qui remonte, par les légistes, au droit romain, nous voulons un texte; on peut toujours le changer, le pouvoir dans sa plénitude appartient toujours au prince ou à l'Etat.

« Ces idées ne peuvent que choquer les Anglais. Pour eux, il est des lois morales et des règles pratiques, antérieures et supérieures au législateur. L'admettre est un acte d'humilité devant l'imperfection des choses et des hommes. Le législateur ne se reconnait pas le droit de s'écarter de ces principes qu'aucune loi écrite ne formule.

« Contrairement à ce que l'on dit parfois, ce système est plus logique que le système du texte. Il est plus logique de se tenir à des principes immuables en les adaptant aux faits que de s'attacher à des textes que l'on change au gré des circonstances. Le comprendre est nécessaire pour sentir ce que les institutions anglaises sont réellement dans leur logique interne, d'où elles tirent leur vigueur, leur permanence et leur solidité. »

⁂

Dès lors, lorsqu'on envisage de reprendre, pour les appliquer en France, des méthodes appliquées en Grande-Bretagne, il apparaît nécessaire de se demander si l'on se proposerait en même temps d'implanter et d'acclimater l'état d'esprit général dans le cadre duquel ces méthodes donnent certains résultats.

Faute de quoi on pourrait aller au-devant de surprises en calquant la méthode seule mais sans l'accompagner de son contexte.

⁂

Telles sont les trois grandes raisons:

— Absence de définition des « masses »;

— Caractère politique du problème du partage des attributions entre exécutif et législatif;

— Indissociabilité du système britannique et des conditions politiques dans lesquelles il fonctionne,

pour lesquelles la commission s'est délibérément abstenue de se prononcer sur la question d'un vote du budget par « grandes masses ».

3° *Esquisse d'une présentation synoptique des dépenses annuelles*

En une matière qui a donné lieu à tant de travaux et de réflexions, et où il reste si peu à innover, une suggestion — de portée très limitée — a pu se dégager des échanges de vues de la commission.

Elle ne tend nullement à une réforme profonde et se réduit à l'introduction d'un simple procédé de signalisation — n'ayant à jouer, d'une année à l'autre, qu'un rôle purement indicatif.

S'il s'agissait d'aller au delà et de conférer une valeur de décision aux indications de tendance enregistrées, on reviendrait, par un biais, à l'idée d'une pluriannualité des dépenses de fonctionnement en elles-mêmes, ce que la commission a nettement écarté.

Mais entre une pluriannualité qui, en ce domaine, est repoussée, et une pratique de l'annualité n'assurant pas une certaine continuité entre les travaux d'une année et ceux des années précédentes *et suivantes*, il semble rester place pour une légère innovation qui porterait simplement sur la présentation des documents budgétaires.

La présentation suggérée a pour caractéristique principale que les montants de crédits s'accompagneraient, dans tous les cas où la chose est possible, d'une indication de tendance:

P = permanent (dépense considérée comme devant demeurer stable).

M = en voie de majoration.

R = en voie de réduction.

S = appelé à être supprimé.

S (1960) = appelé à être supprimé avant *telle* année.

Eventuellement (en particulier pour les dépenses « à l'essai »):

I = indéterminé.

Une telle présentation a un effet de clarification; elle éclaire l'avenir en donnant aux chiffres actuels une signification permettant de suivre les dépenses publiques dans leur évolution projetée; elle permet d'établir une continuité dans l'évolution des divers postes et de contrôler cette continuité — au lieu que le législateur se retrouve, année par année, devant des dépenses présentées sans que rien les distingue, et avec l'obligation de reprendre à la base, à chaque présentation nouvelle, l'étude approfondie de chacune d'entre elles et de son évolution.

L'adjonction de la colonne ainsi préconisée: « Tendance », comportant, soit l'un des indices indiqués, soit, pour les postes appelés à se modifier, la fixation du montant, supérieur ou inférieur, prévu pour la ou les années à venir, paraît conférer à l'établissement et à la présentation du budget un caractère dynamique, facilitant une plus grande continuité.

D'autre part, la simplification et l'allégement du travail parlementaire, dont on admet très généralement l'impérieuse nécessité, ne sont-ils pas obtenus du fait que les dépenses portant l'indice « P » — permanent — peuvent alors ne faire l'objet que de revisions très rapides?

Ainsi l'attention du Parlement pourrait-elle se porter plus particulièrement — en mettant à profit lors de chaque revision les conclusions dégagées lors des travaux antérieurs — sur les postes « M », « R », « S », ainsi que sur les « I » (indéterminés)

ANNEXE A

Présentation actuelle.

	CRÉDIT existant.	MODIFICATION	CRÉDIT proposé.
A. —	...	...	...
a)	...	...	...
b)	...	...	...
c)	...	...	...
d)	...	...	...
B. —	...	...	...
a)	...	...	...
b)	...	...	...
c)	...	...	...
d)	...	...	...
e)	...	...	...

ANNEXE B

Présentation suggérée.

	CRÉDIT précédent.	CRÉDIT proposé.	COLONNES NOUVELLES			
			Tendance.	Année II.	Année III.	Année IV.
A. —	...	...	P			
a)	...	...	P			
b)	...	...	M	+ 10 %	+ 30 %	
c)	...	...	R		S	
d)	...	...	R	— 20 %		
B. —	...	...	R			
a)	...	...	P			
b)	...	...	M	+ 20 %	+ 30 %	
c)	...	...	P			
d)	...	...	P			
e)	...	...	R			
f)	...	...	I			

CONCLUSIONS

Au terme de son exposé devant la commission des finances, M. le professeur Vedel formulait sa conclusion en ces termes:

« ... *La vraie raison de dépasser l'annualité budgétaire est une raison économique. Elle conduit non pas à un budget pluriannuel* stricto sensu, *mais à insérer dans le plan un véritable superbudget qui serve de loi cadre et qui soit détaillé par les autorisations budgétaires annuelles* ».

Jusqu'où voudra-t-on suivre cet avis? On observe simplement que le pouvoir souverain n'a pas la souveraineté de pouvoir exercer à la fois deux volontés contraires. Le problème se ramène donc simplement à choisir le point d'exercice de la souveraineté. Ou bien ce point sera l'adoption du « plan », les dispositions financières étant subordonnées à ce primat. Et il faut dans ce cas en accepter les conséquences, c'est-à-dire éventuellement une gêne dans les dispositions financières autres que celles incluses dans le plan, si les ressources globales s'avèrent déficientes. Ou bien la souveraineté s'exercera sur une politique de dépenses publiques considérée comme un ensemble, les engagements financiers faisant l'objet du plan ne constituant que l'un des éléments sur lesquels a lieu de se prononcer et entre lesquels doit arbitrer la politique financière.

Ici, l'option est politique: le Conseil économique aura rempli sa tâche en réunissant les éléments techniques qui peuvent contribuer à l'éclairer.

Au delà...

Qu'on nous permette encore de citer le professeur Vedel:

« *Des avantages politiques qu'il ne faut pas rechercher pour eux-mêmes se trouveraient d'ailleurs dans une certaine mesure réalisés. On peut espérer que la guerre budgétaire annuelle sera moins facile, que l'on aura moins de réformes de hasard, car le plan constituera un peu un moyen de défense contre les pressions. Bien entendu, tout cela dépend dans une très large mesure des disciplines que le Parlement saura s'imposer, de la manière dont il saura lui-même hiérarchiser ses propres règles, comprenant qu'on ne peut pas, à l'occasion d'une réforme de rencontre, provoquée par des pressions plus ou moins avouables, modifier la politique financière que l'on avait établie pour longtemps et que l'on ne peut pas, à l'occasion du vote annuel du budget, remettre en cause un plan que l'on avait établi pour quatre ans. Mais, là, nous touchons à un problème délicat qui est celui de la volonté des hommes, de l'influence qu'ils ont sur leur destin et là, vous le savez, ni les économistes auxquels je n'appartiens pas, ni les juristes auxquels j'appartiens ne peuvent faire des miracles* ».

Le Conseil économique, pour ce qui le concerne et dans les limites du champ de sa compétence, pourrait-il mieux faire que reprendre à son propre compte cette dernière remarque de l'éminent juriste?

ANNEXES

ANNEXE I

Discours de M. Pflimlin, ministre des finances et des affaires économiques.

Séance de l'Assemblée nationale du 26 mai 1955.

(Extrait.)

« Utilisant les pouvoirs spéciaux que le Parlement nous a confiés, nous avons eu recours largement, vous le savez, à la méthode des décrets programmes qui représentent une innovation importante. Je voudrais, brièvement, faire apparaître l'importance de l'usage qui vient d'en être fait.

« Les décrets programmes qui ont été publiés la semaine dernière couvrent la plupart des secteurs qui, au jugement des commissions compétentes de l'Assemblée nationale, paraissaient justiciables de la méthode dite des « lois programmes ».

« Les crédits figurant dans les décrets programmes ne représentent pas, il faut le souligner pour éviter tout malentendu, la totalité des crédits qui, pendant la période considérée — c'est-à-dire 1955-1957 — doivent être affectés aux secteurs en cause. Ils correspondent à ce que l'on appelle, dans le langage actuellement à la mode, et dont l'excuse le peu d'académisme, un « noyau ».

« Ils ne contiennent en principe que des dépenses « programmables », c'est-à-dire des dépenses sur lesquelles la méthode des ouvertures de crédits pluriannuels présente d'incontestables avantages.

« Il en est ainsi notamment pour les opérations de série, comprenant de nombreuses unités identiques, qui peuvent être réalisées par le moyen de commandes groupées

« Il est permis, en pareil cas, d'escompter une réduction sensible des prix de revient, en même temps que l'activité des entreprises et l'emploi de la main-d'œuvre pourront être assurés de manière continue et soustraits aux à-coups que nous avons enregistrés souvent au cours des dernières années, surtout lorsque les budgets annuels étaient votés avec un retard considérable.

« Relèvent aussi de la méthode des lois programmes, en l'espèce des décrets programmes, les grands ensembles techniques tels que les barrages, et les grands ensembles géographiques, tels que les aménagements régionaux, qui seront entrepris surtout d'ailleurs dans l'intérêt de l'agriculture.

« Au total, les crédits inscrits dans les décrets programmes atteignent plus de 1.180 milliards de francs, chiffre qui représente, dans les secteurs couverts, 40 p. 100 du total des investissements envisagés pour la période considérée.

« J'en viens ici à examiner rapidement la question suivante, qui a été formulée: aurait-il été possible d'aller plus loin encore et de faire figurer dans les décrets programmes la totalité des crédits d'équipement que, selon les prévisions du plan, il y a lieu d'affecter aux secteurs en cause ?

« Personnellement, je ne crois pas qu'il eût été possible d'aller plus loin sans donner à la masse budgétaire, au cours des années à venir, une rigidité excessive qui rendrait impossibles les adaptations que l'évolution de nos charges, influencées par les événements de tous ordres, pourraient rendre nécessaires.

« Je pense que nous avons atteint un point d'équilibre qui permet de tirer le plus grand parti possible de la méthode des lois programmes, en assurant la continuité dans la production et dans l'emploi, sans cependant franchir un seuil au delà duquel les inconvénients de la méthode choisie eussent été plus considérables que ses avantages, et auraient privé le Parlement, au cours des années à venir, de la possibilité de rechercher un équilibre financier et économique correspondant à l'ensemble des données de la situation tant du côté des ressources que du côté des charges. »

ANNEXE II

Extraits de l'exposé fait par M. le professeur Vedel devant la commission des finances du conseil économique le 3 mai 1955.

Examinons maintenant les rapports du plan et du budget. Je voudrais simplement essayer de poser le problème.

Première proposition: un plan n'est pas un budget. Dans un Etat qui admet la propriété privée des entreprises comme le fait la France, il y a nécessairement une différence de domaine entre le budget et le plan. Mais ceci est vrai même dans un Etat qui a supprimé la propriété privée des moyens de production, pour l'excellente raison que même dans ce système il doit exister une large autonomie des entreprises. .....

.....

Le plan et le budget n'ont pas le même objet. J'ajouterai qu'ils n'ont pas la même nature. Un plan est essentiellement une prévision et l'aspect économique et technique l'emporte dans le plan. Un budget est sans doute une prévision, mais c'est aussi une suite d'autorisations juridiques et, dans toute la mesure où l'on pense qu'au moins dans son secteur administratif l'Etat doit être géré par des méthodes propres, différentes de celles du commerce et de l'industrie, on est amené à garder au budget ce caractère d'autorisation juridique accentué sinon primordial.

Deuxième proposition: en revanche, le budget est, lui, en relation étroite avec le plan, sous plusieurs aspects que je simplifie volontairement.

Tout d'abord la liaison étroite avec le plan se fait par les investissements, que l'Etat opère soit pour son compte propre, si l'on peut dire, soit pour le compte de l'économie nationale dans son ensemble, directement ou indirectement, sous des formes diverses. .....

.....

En second lieu, le budget est en liaison étroite avec la monnaie, avec le crédit et il en est d'autant plus ainsi dans un système budgétaire où une large part des recettes à fournir doit être couverte par des moyens de trésorerie faute souvent de pouvoir recourir à des procédés d'emprunt à plus long terme.

Liaison du budget et de la monnaie, liaison du budget et du crédit. Il est bien évident qu'à son tour le plan s'appuie sur certaines hypothèses monétaires et sur certaines situations de crédit qu'il cherche d'ailleurs à influencer. .....

.....

En troisième lieu, le budget, par les dépenses de redistribution est un agent puissant qui modifie la structure des revenus et des patrimoines. .....

.....

De même, inutile de dire que la démographie qui est un des éléments de base de la vie économique se trouve influencée elle-même par les conceptions budgétaires, et notamment par la redistribution des revenus.

CONCLUSION

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, comment envisager une liaison plus étroite entre budget et plan, et comment arriver à assouplir le cadre de l'annualité pour faire concorder ou pour marier deux durées qui ne sont pas les mêmes ?

Première idée: c'est la structure même du plan qu'il faut modifier. Le plan ne doit pas se réduire à un programme d'investissements dans des secteurs de base. Il doit comporter une partie financière qui soit autre chose qu'une simple vue cavalière, qui non seulement chiffre des charges du budget ou de l'économie privée mais qui encore mette en liaison le problème du financement de ces charges avec le développement de l'économie nationale, examine l'incidence des procédés de financement sur le crédit et la monnaie; bref, comporte un chapitre que l'on retrouverait d'ailleurs dans le plan soviétique, si je ne me trompe, et qui n'est qu'esquissé dans les plans français.

Deuxième idée: le plan doit avoir une force législative sans doute, mais aussi une force supra-législative. Je ne vais pas vous proposer une réforme de la Constitution. Le plan peut résulter d'une simple loi, mais bien que le législateur soit

souverain et puisse à tout moment revenir sur la loi qu'il a lui-même votée, qu'il puisse enfreindre la règle qu'il a lui-même posée, j'ai toujours été étonné de la force qu'avait eue la loi des maxima. Il est assez curieux que le Parlement, qui a tourné pratiquement l'interdiction budgétaire constitutionnelle que j'évoquais tout à l'heure, ait finalement été tenu en respect par cette loi des maxima dont il aurait pu pourtant se délier à tout moment, puisqu'il en a été l'auteur. Si on arrivait à donner au plan une valeur égale à celle d'une loi de maxima, non pas au point de vue de son contenu, mais au point de vue du respect que le Parlement lui porterait, ce serait déjà beaucoup.

Le vote du budget annuel se trouverait alors très simplifié. D'abord parce que l'on pourrait adopter le système des crédits consolidés, puisque ces crédits consolidés formeraient une partie permanente du plan lui-même.

On se trouverait ensuite en présence des crédits de plan, je veux dire de crédits nécessairement commandés par le plan qui a déjà été adopté un, deux ou trois ans à l'avance. Le vote de ces crédits serait en quelque sorte automatique et ceci irait d'autant plus vite.

Troisième point fort important: il est nécessaire de procéder à des revisions du plan en cours d'exécution. On n'élabore pas un plan pour quatre ou cinq ans sans se tromper ou sans être surpris par des événements imprévus, mais une règle d'or serait que lorsqu'on revise le plan ce soit par un texte se rapportant au plan et non pas indirectement par une infidélité budgétaire au plan.

Le caractère flottant, capricieux et encombrant du vote annuel du budget serait de beaucoup diminué par le fait que le plan agirait à son égard comme une espèce de loi-cadre. Le plan serait le cadre que le budget devrait respecter.

J'ai réservé pour la fin mon *cinquième point*, la grosse difficulté. La grosse difficulté c'est le synchronisme de la vie politique et du plan. Si nous avons un système qui fonctionne comme il a fonctionné jusqu'ici, c'est-à-dire sans dissolution de l'Assemblée nationale, il est relativement facile de faire cadrer les législatures et les plans; à chaque législature son plan. Je sais bien que le fait qu'on ait affaire à une seule législature n'est pas une garantie absolue de cohérence, mais il est plus facile à une législature parlementaire de suivre l'exécution du plan qu'elle a élaboré elle-même. Si la dissolution devait rendre variable la durée des législatures on risquerait des changements de majorité en cours d'exécution du plan, et alors que deviendrait le plan élaboré par la législature précédente ?

Je crois que la solution se trouve essentiellement dans l'éducation économique des Français, des parlementaires en particulier qui devraient concevoir que lorsqu'un plan est commencé il forme un tout, qu'il est difficile de ne pas le mener à son terme.

C'est donc une certaine dissociation du politique et de l'économique qu'il faut accepter. Une fois qu'une grande option politique est prise, ses conséquences s'imposent sur le plan technique pendant longtemps.

Avis (1) formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 12 juillet 1955.

Vu sa résolution en date du 8 juin 1954 par laquelle il s'est saisi de l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire;

Attendu que le principe de l'annualité budgétaire (lois du 25 mars 1817, du 15 mai 1850, décret du 31 mai 1862, etc.) a pour but et pour effet d'assurer l'exercice de la volonté nationale sur les actes de gestion du pouvoir exécutif;

Attendu que, selon le principe de l'annualité budgétaire, l'autorisation de payer toutes les dépenses et, pour certaines, de les engager, et l'autorisation de faire naître et de recouvrer toutes les recettes d'impôt, aboutit à un ajustement presque immédiat (mensuel: 12e) des recettes et des dépenses publiques;

Attendu que, dans le système du budget intégré correspondant à l'évolution économique et sociale moderne, certaines catégories de dépenses — dont les principales sont les dépenses d'investissements, impossibles à conduire et à financer dans le cadre rigide de l'annualité budgétaire — constituent un moyen d'impulsion de l'activité économique, et que, par là même, elles contribuent à assurer les recettes fiscales destinées à couvrir les dépenses des services publics dans le cadre même de l'annualité du budget;

Attendu que l'objet même de la saisine concerne les inconvénients qui du point de vue économique et social résultent du principe de l'annualité, et les moyens d'y remédier;

Attendu que les procédures budgétaires existantes et les pratiques qui en résultent entraînent des inconvénients graves notamment:

1° Par un mauvais échelonnement dans l'effort tant de production des biens d'équipement destinés à la collectivité que de financement des investissements, et par un retard systématique dans le règlement des créances des fournisseurs de l'Etat;

2° Par des à-coups dans l'exécution des travaux effectués directement pour la collectivité ou avec une participation financière de l'Etat;

3° Par une instabilité et une incertitude de l'emploi.

Les conséquences de cet état de choses étant:

Un alourdissement des prix de revient des travaux,

Une élévation des coûts des marchés,

Une aggravation des dépenses publiques.

Attendu que l'article 16 de la Constitution prévoit et appelle l'adoption d'une loi organique sur la présentation du budget;

Et que la loi du 2 avril 1955, accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale lui délègue la faculté d'arrêter, par décret, avant le 31 juillet 1955, après avis conforme des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, les dispositions prévues par la Constitution;

Considérant,

Que l'élaboration de ces textes est hautement souhaitable et qu'ils devraient s'inspirer des recommandations suivantes:

A — En ce qui concerne les dépenses d'équipement:

Considérant,

Qu'en la matière, des progrès ont déjà été réalisés par la pratique des lois programmes prolongée dans le cadre des pouvoirs spéciaux par celle des décrets programmes.

Qu'il importe de généraliser ces pratiques et de les systématiser;

Que ces lois de programmes comportent déjà la possibilité d'ouvertures de crédit sur une suite d'exercices à venir, mais que leur efficacité se trouve entravée du fait que l'ouverture de crédit risque de se trouver sans effet si elle ne se prolonge pas par une ouverture d'autorisation de payement d'un montant correspondant;

Que les opérations d'équipement s'échelonnent sur plusieurs années et exigent un plan de financement accompagnant le plan d'exécution technique et assurant le déroulement de celui-ci sans à-coups;

Que la présentation des différentes lois programmes doit être groupée et leur adoption donner lieu à une discussion générale permettant d'avoir une vue d'ensemble des investissements à poursuivre au cours d'une même période;

Que sans doute il n'est pas possible dans un budget de base de prévoir pour une longue période l'intégralité des autorisations de payement pour l'ensemble des programmes engagés, car la prévision du rythme de réalisation devient de plus en plus difficile à mesure que l'on s'éloigne de l'année de base, et parce que le rythme de l'exécution peut avoir à être accéléré ou ralenti suivant l'évolution d'ensemble de la situation économique;

Mais qu'il est indispensable d'accompagner des autorisations de programmes d'un calendrier général de payements avec garantie d'un minimum de payements qui devra être très élevé pour la première année et aller en diminuant d'une année à l'autre;

Qu'il faut donc compléter les autorisations de programmes par des échéanciers provisoires de payement à minimum garanti,

Le Conseil économique émet l'avis:

1° Que dans les six premiers mois de chaque législature doit être soumis au vote du Parlement un véritable budget des lois de programmes valable pour la durée de la législature (1);

(1) L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 125 voix et 15 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

(1) Ce paragraphe résulte d'un amendement présenté par M. Richard et tendant à la suppression des mots « en cours d'exécution » qui figuraient dans le projet d'avis après les mots « lois de programmes ».

2° Que ce budget global d'ouvertures de crédit doit être assorti d'un échéancier applicable aux autorisations de payement;

3° Qu'un état des prévisions des voies et moyens doit accompagner le budget d'ouvertures de crédit;

4° Qu'une procédure de collectifs d'adaptation doit intervenir à intervalles réguliers et à tout le moins chaque année, afin d'apporter au budget global d'ouvertures de crédit les modifications correspondant aux rectifications des lois de programmes justifiées par les événements, en particulier par la conjoncture économique, qu'il s'agisse aussi bien des lois de programmes nouvelles, de compléments ou d'adjonctions aux lois anciennes que de réductions de programmes comportant annulations de crédits.

B. — En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement:

Considérant,

I. — Que les pratiques budgétaires actuelles paraissent imputables, au premier chef, aux méthodes de travail du Parlement dans l'examen du budget qui, d'annuel, tend à devenir mensuel, par la pratique des douzièmes provisoires;

Que le vote tardif du budget laisse régner l'incertitude sur le montant des crédits qui seront fixés.

II. — Mais qu'il ne peut être question de porter atteinte à la prérogative essentielle de la souveraineté nationale exercée par le moyen des votes parlementaires au sujet de la constitution, de la destination et de la gestion des deniers publics par le pouvoir exécutif.

III. — Que, néanmoins, le vote d'un budget global de programme valable pour la législature, comportant en quelque sorte un engagement politique tiré de la consultation électorale en matière économique et sociale, ne saurait être mis en échec par le moyen dilatoire des votes sur certains chapitres du budget de fonctionnement, et que tout changement déterminé par les circonstances politiques ou par la conjoncture économique et affectant le budget de programme doit faire l'objet d'un débat et d'un vote sur le fond,

Le Conseil économique émet l'avis:

1° Que, fondamentalement, le budget de fonctionnement doit continuer à être établi et voté selon les principes de l'annualité budgétaire;

2° Que, toutefois, la concordance doit être assurée en tout état de cause entre le budget de programmes et le budget de fonctionnement pour autant que certains éléments du budget de fonctionnement sont le complément nécessaire du budget de programme en assurant son efficacité d'application;

3° Qu'à cet effet une loi dite « loi de rattachement » doit être votée soit en annexe du budget global pluri-annuel, d'ouverture des crédits de programmes soit, de façon préférable, en annexe de la loi annuelle de finances (ce qui permettrait la discussion annuelle des cas d'espèces), indiquant et précisant les chapitres de crédits ouverts dans le cadre du budget annuel de fonctionnement et dépendant, à titre complémentaire, conséquent ou corrélatif, du budget global pluri-annuel d'ouvertures de crédit;

4° Que l'effet de cette loi de rattachement doit être de reporter à la discussion du collectif d'adaptation concernant le budget global pluri-annuel d'ouvertures de crédit à la discussion et le vote des crédits annuels des dépenses de fonctionnement comprises dans la loi de rattachement, en fonction des modifications de lois de programmes;

5° Que, jusqu'au vote du collectif d'adaptation concernant le budget global pluri-annuel d'ouvertures de crédit de programmes, les propositions du Gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement comprises dans la loi de rattachement sont réputées valables de plein droit.

C. — En ce qui concerne la technique de présentation des dépenses de fonctionnement:

Considérant,

Que les discussions relatives aux dépenses de fonctionnement pourraient être menées plus rapidement en même temps qu'elles gagneraient en clarté, si plus de continuité pouvait être introduite dans les travaux budgétaires,

Le Conseil économique émet l'avis:

Que, dans le plus grand nombre de cas possible, afin d'assurer une continuité des travaux budgétaires et de conserver le bénéfice des orientations dégagées lors de chaque discussion financière sur la perspective d'évolution des divers postes, le sens de l'évolution retenu doit être enregistré sur les documents budgétaires mêmes accompagnant le montant du crédit adopté, de façon à faciliter la mise en œuvre de modifications et reconversions appelées à s'étendre sur plusieurs années.

ANNEXE III

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis présenté par M. P. Vinot.

Nombre de votants..... 140

Ont voté pour..... 125

Se sont abstenus..... 15

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (125).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Haniquaut (C. F. T. C.), Havard, Léonet, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Bertaux, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Krüger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, May, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Gondouin, Le Ferme (C. F. T. C.), Levard, Liénart, Malterre, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peteers, Richard.

C. T. Intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Rakotobé (C F. T. C.).

Se sont abstenus (15).

Groupe de l'agriculture. — M. Rius (C. G. T.).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leriche, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville.

Groupe de l'Union française. — M. Djibo (C. G. T.).

Rectificatif: M. Verret, porté comme n'ayant « pas voté », déclare avoir voulu voter « pour ».

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire